

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

CORPORATIONS TAX

(Section 3.02, 2002 Annual Report of the Provincial Auditor)

4th Session, 37th Parliament
52 Elizabeth II

National Library of Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts
Corporations Tax (Section 3.02, 2002 Annual report of the Provincial Auditor)

Text in English and French with French text on inverted pages.

Title on added t.p.: Imposition des corporations (Rapport annuel du vérificateur provincial 2002, section 3.02)

ISBN 0-7794-4955-X

I. Ontario. Corporations Tax Branch—Auditing. 2. Corporations--Taxation—Ontario.

I. Title. II. Title: Division de la formation (Rapport annuel du vérificateur provincial 2002, section 3.02)

KEO981.A23 P82 2003

352.4'4'09713

C2003-964010-8E

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

The Honourable Gary Carr, M.P.P.,
Speaker of the Legislative Assembly.

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of a large loop and a horizontal line.

John Gerretsen, M.P.P.,
Chair.

Queen's Park
June 2003

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST

4th SESSION 37th PARLIAMENT

JOHN GERRETSEN
Chair

BRUCE CROZIER
Vice-Chair

GARFIELD DUNLOP

JOHN HASTINGS

AL MCDONALD

RAMINDER GILL

SHELLEY MARTEL

RICHARD PATTEN

Anne Stokes
Clerk of the Committee

Ray McLellan
Research Officer

CONTENTS

PREAMBLE	1
Ministry Response to Committee Report	1
1. BACKGROUND	1
1.1 Audit Objective and Conclusions	1
1.2. Overall Audit Conclusions	1
1.2.1. Ministry Response	4
2. TAX RETURN FILING	4
Electronic Filing	4
D-File Option	4
Corporate EFILE	6
Educational Strategy for Electronic Filing	7
2.1. The Corporations Tax Roll	7
Database Registrants and Synchronization	7
Databases	8
Database Reconciliation and Information Updates	8
Administrative Procedures for Tax Rolls	9
2.2. Premature Account Closures	9
Active Accounts/Filing Requirements	9
2.3. Corporations in Default of Filing	10
Corporations in Default	11
Ministry Enforcement Action	11
Corporations Tax Return Backlog	13
Tax Backlog Follow-up	14
Outstanding Tax Data	15
Charter Cancellation Process	15
Amended Charter Cancellation Process	15
Corporation-initiated Charter Cancellation	16
3. MINISTRY AUDIT ACTIVITIES REGARDING TAXPAYERS	17
3.1. Audit Coverage	17
CCRA Audits	18
Ministry Follow-up with CCRA	18
3.2. Discretionary Field and Desk Audits	19
Audit Selection	19
Discretionary Desk Audits (1998-present)	20
Audit Targets	20
Projected Discretionary Desk Audits	21
4. TRAINING NEEDS	22
Audit Training	22
Staff Audit Training	22
5. TAX ADVISORY SUPPORT	23
5.1 Tax Advisory Unit Requests	23
5.2. Communicating Decisions	23
Response Time and Staffing	24

6. THE TAX GAP	24
Research into the Tax Gap	25
Requirement for Future Research	25
7. LIST OF COMMITTEE RECOMMENDATIONS	26
NOTES	28

PREAMBLE

The Provincial Auditor reported on the Ministry of Finance's Corporations Tax in Section 3.02 of the 2002 *Annual Report*. The Standing Committee on Public Accounts held hearings on this audit report on February 10, 2003 with representation from the Ministry of Finance. This report constitutes the Committee's findings and recommendations.¹

The Committee would like to take this opportunity to extend its appreciation to the officials from the Ministry of Finance for their co-operation during these hearings. In addition, the Committee acknowledges the assistance provided by the Office of the Provincial Auditor, the Clerk of the Committee, and the Ontario Legislative Library's Research and Information Services Branch during these hearings.

Ministry Response to Committee Report

The Standing Committee on Public Accounts (Committee) endorsed the Provincial Auditor's 2002 report on the Corporations Tax and recommended the implementation of the recommendations by the Ministry of Finance.

The Committee has prepared supplementary recommendations in this report, based on its findings during the hearings. *The Committee requests that the Ministry of Finance provide the Committee Clerk with a comprehensive written response to its recommendations within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling with the Speaker, Legislative Assembly of Ontario, unless otherwise stated in a recommendation. In the event that the Ministry requires additional time to prepare its response to this report, it would be appreciated if the Deputy Minister's office could contact the Committee Clerk to establish a revised deadline.*

1. BACKGROUND

Ontario requires corporations to file a provincial corporations tax return directly with the province. The CCRA provides Ontario with daily electronic transmissions of data regarding federal corporations tax assessments and reassessments that are reviewed to determine their effect on provincial tax owed.

1.1 Audit Objective and Conclusions

The Auditor's objective was to assess whether the Ministry had adequate policies and procedures in place to ensure that the appropriate amount of corporations tax is declared and remitted by taxpayers in accordance with statutory requirements.²

1.2. Overall Audit Conclusions³

Many corporations voluntarily declare and remit the correct amount of corporations tax. This fact, combined with the strong economy of the late 1990s,

contributed significantly to the very substantial increase in corporations tax revenues from \$5.4 billion in the 1995/96 fiscal year (reported in the Auditor's audit in 1996) to \$6.6 billion in the 2001/02 fiscal year (\$9.2 billion in the 2000/01 fiscal year).

However, where corporations did not voluntarily comply, the Ministry did not have adequate policies and procedures in place to ensure that the appropriate amount of corporations tax was being declared and remitted by taxpayers in accordance with statutory requirements. Although research by the Canadian Tax Foundation on the growth of the underground economy indicates that the tax gap—the difference between the amount of all taxes actually collected and the amount that should be collected—is increasing, the Ministry did not assess or evaluate the extent to which the tax gap affected provincial corporations tax revenue. The Ministry also did not assess the risk of significant non-compliance for all corporations that had filed a return, and therefore did not select for audit those with the highest overall risk. It is the Auditor's view that the tax gap with respect to provincial corporations tax may well be substantial.

As an example of the extent to which corporations did not voluntarily comply, the Auditor found that of the 763,000 corporations with active accounts, at least 355,000 corporations—or almost half—were in default of filing required returns. The total number of outstanding returns for all the years in which those corporations failed to file was at least 930,000. Both the number of corporations in default of filing and the number of outstanding returns have significantly increased since 1996, when one in five active corporations failed to file, and the number of outstanding returns was 128,700. These increases are generally attributable to the Ministry's reduced efforts in recent years to follow up on overdue returns, the new annual exempt-from-filing (EFF) requirement introduced in January 2000, and the significant increase in the number of active accounts. The Auditor also noted that:

- Although information about corporations has been provided by the Ministry of Consumer and Business Services (MCBS) to the Branch [Corporations Tax Branch] since the 1970s and has been used to automatically update the corporations tax roll on a weekly basis, the Ministry does not regularly compare all active registrants in the MCBS database with those in the corporations tax roll to ensure that all corporations that are registered with MCBS, and required to file a corporations tax return, continue to be included in the corporations tax roll.
- In that regard, the Auditor noted that a one-time matching of the MCBS database with the corporations tax roll in 1998 identified 40,600 corporations that were active in the MCBS database but not included in the corporations tax roll. Although the Auditor was advised that many of these corporations were subsequently added to the corporations tax roll as a result of either a manual review in 1998 or a one-time data synchronization project in 1999, the Ministry did not have the information necessary to corroborate that assertion.

- The Auditor also noted that the Ministry was currently negotiating an agreement with MCBS under which the MCBS database and the corporations tax roll would be compared and synchronized every six to 12 months.
- The Ministry closed approximately 40,000 accounts in the Integrated Tax Administration System (ITAS) that maintains the tax roll, which means that a tax return related to any of those accounts would not be expected, and therefore the accounts were not included in the Ministry's statistics on corporations in default of filing. However, since these accounts were still registered as active with MCBS and any of them might still meet the requirements for filing a tax return, tax returns could have been required.

With respect to its function of auditing taxpayer returns, the Auditor found the following:

- Although the number of discretionary field and desk audits has increased significantly since the time of the Auditor's last audit in 1996 (field audits have more than doubled, and there has been substantial improvement in the number of desk audits), for corporations with annual gross revenues of \$500,000 and over, the number of desk audits completed was only about half of the number planned. For corporations with annual gross revenues of under \$500,000, very few field or desk audits were performed. This limited the degree to which the Ministry could meet its objective of encouraging broad-based voluntary compliance.
- Although the Ministry has made a deliberate decision to rely on the Canada Customs and Revenue Agency (CCRA) for the audit of smaller corporations, it needs to obtain the necessary information to assess whether such reliance is justified.
- The Ministry's audit file documentation did not clearly demonstrate that the necessary audit work had been adequately planned and performed and that all work had been reviewed and approved by the appropriate manager. When these steps are not taken, the Ministry cannot clearly establish whether or not all taxes owed by the taxpayer audited have been correctly declared and received.
- The Ministry did not provide sufficient training to auditors to promote their technical competence. Insufficient training may limit the ability of auditors to effectively address complex technical and industry-specific tax issues.

The Auditor also found that the Branch's Tax Advisory Unit did not respond to all inquiries from other units in the Branch on a timely basis, and did not ensure that, where considered necessary, all decisions by the Tax Appeals Branch and the courts regarding audit assessments and audit assessment reversals were summarized and communicated to the appropriate parties.

1.2.1. Ministry Response⁴

The Ministry indicated that it appreciates the Provincial Auditor's various observations and suggestions on the administration of the Corporations Tax Program.

The Ministry concluded that the Provincial Auditor raised valid issues, many of which the Ministry is already in the process of addressing. The Ministry has committed to address changes, as recommended in the Report, in a way that appropriately incorporates risks and available resources.

2. TAX RETURN FILING

Generally, all corporations with a permanent establishment in Ontario, or that owned and received income from or disposed of real property in Ontario must deliver a tax return for each taxation year to the Ministry. Alternatively, a corporation may annually file an exempt-from-filing (EFF) declaration if it meets certain requirements.

Tax returns can be filed in any one of three formats. About 80% of filed returns are in paper format completed using ministry-approved software; about 10% are in paper format completed using ministry-provided forms; and the remaining 10% are filed on disk. From January 1, 2000 onwards, the Ministry has been imaging all paper returns processed, as well as supporting documentation submitted with disk-filed returns.

Committee Hearings

Electronic Filing

The Committee considered the move to electronic filings of tax returns, and specifically focused on challenges confronting small firms in the shift to an electronic format. The Ministry explained that it has a short form (Form CT23) to provide a simplified method for filing corporations tax returns for smaller business.⁵ The majority print the form and forward it to the Ministry.⁶

D-File Option

According to the Ministry, in excess of 90% of the corporations that file with the Ministry use software generated by the private sector. In the range of 50,000 corporations use the D-File (diskette).⁷ This method was used primarily by larger corporations initially, but now it includes a number of small entities:⁸

Corporations cannot currently file their Ontario tax returns through the Internet; however the Ministry has been accepting D-File Ontario tax returns since 1995. D-File is a method of filing the Ontario corporate tax return in an electronic format. With D-File, the Ontario tax return is stored on a diskette and submitted to the Ministry. Financial statements, including any

tax schedules that are not included on the diskette, are submitted in paper format with the diskette to complete the filing requirement. All corporations are allowed to electronically file their Ontario tax returns using the D-File method.

...For tax years ending in 2001 (the most recent year for which full data is available, that is, all possible return due dates have passed), 15% of corporations that filed an Ontario corporations tax return used the D-File method. The Ministry's D-File system does not have the necessary information to provide a breakdown of the corporations that use the D-File method by sector or industry. However, our [Ministry of Finance] records do show that approximately 50% of the corporations using the D-File method are small corporations with gross revenues less than \$500,000.

2001 Tax Returns for Corporations Using D-File

The following Ministry charts provide a breakdown of corporations using the D-File method for their 2001 tax returns by size and type.

Corporations using D-File (Revenues and Type)

Gross Revenue (M = Million)	No. of Corporations using D-File
Nil to \$250,000	22,068
\$250,000 to \$500,000	3,990
\$500,000 to \$750,000	2,282
\$750,000 to \$1M	1,593
\$1M < \$10M	12,297
\$10M < \$25M	5,442
\$25M < \$50M	2,101
\$50M < \$100M	1,106
> \$100M	1,137
Total	52,016

Type of Corporation	No. of Corporations using D-File
Canadian-Controlled Private Corporation	44,578
Other private	6,762
Public	676
Total	52,016

Source: Letter from the Deputy Minister of Finance to the Standing Committee on Public Accounts, dated March 17, 2003.

Corporate EFILE

At the time the hearings, CCRA had a pilot on corporate Internet filing. The province plans to look at the results of this pilot and then to consider pursuing this filing option within a year.⁹ For taxation years ending in or after 2000, CCRA permits corporations to file certain income tax returns electronically through the Internet.

The Ministry indicated that it is always interested in ways to make it easier for taxpayers to file, for example it has shortened forms. It explained to the Committee that it would consider other means to assist taxpayers, particularly small corporations, to meet their reporting obligations.¹⁰

Electronic Filing Participation Rates

The Ministry's strategy is to increase the participation rates of electronic filers in the small business sector using Internet filing. The Ministry indicated that it could consider the federal experience and possibly partner with them in some areas.¹¹

Committee Recommendation

Educational Strategy for Electronic Filing

The Ministry has pursued various options to facilitate filing tax returns, and other methods are under consideration.¹² Specifically, the province has committed to consider Internet filing within a year, and it has issued several thousand requests for corporations to file electronically in the future.

The Committee suggested that a provincial educational strategy for corporations may assist the Ministry in realizing its objective to facilitate filings using electronic technology.¹³

The Committee therefore recommends that:

1. The Ministry of Finance should report to the Standing Committee on Public Accounts on the success of electronic filings for corporate tax returns and the action taken to provide a corporate education program to encourage this approach for large and small corporations. The Ministry should report to the Committee within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this document with the Speaker.

2.1. The Corporations Tax Roll

The Ministry's Integrated Tax Administration System (ITAS) includes a corporations tax roll. As of December 2001, the corporations tax roll contained approximately 1.1 million registrants, of which 763,000 were active and therefore expected to file an annual return. The remaining registrants consisted primarily of corporations whose accounts had been closed.

Since the 1970s, information about corporations provided to MCBS has been used to update the Ministry's corporations tax roll. Currently, on a weekly basis, all changes in a corporation's information that MCBS has received are electronically transmitted to the Ministry, and ITAS automatically updates the tax roll. For example, in the case of an amalgamation of corporations, ITAS opens a new account for the newly amalgamated corporation that is linked to the predecessor corporations' accounts, which are then closed.

Database Registrants and Synchronization

The Ministry does not regularly compare all active registrants in the MCBS and ITAS databases and ensure that all corporations registered with MCBS that are

required to file a corporations tax return continue to be included in the corporations tax roll in ITAS. As a result of a one-time data synchronization project in 1999, MCBS data were used to automatically update the corporations tax roll in ITAS. However, information describing how discrepancies identified in 1998 were resolved and the results of the data synchronization was not available at the time of the audit. The Auditor reported that the Ministry was negotiating an agreement with MCBS under which the MCBS database and the ITAS tax roll would be compared and synchronized every six to 12 months.

Committee Hearings

Databases

The Auditor recommended that the Ministry regularly compare the corporations tax roll with the corporations registered in the Ministry of Consumer and Business Services database and resolve any discrepancies on a timely basis.¹⁴ In 2002, the Ministry compared the full corporations tax roll with the MCBS database to resolve any differences. The Ministry is in the process of reconciling the data from these sources to improve the overall administration of the Corporations Tax Program.¹⁵

The Ministry co-operates with MCBS, for example, in terms of weekly updates and twice-yearly synchronization of data.¹⁶ Furthermore, the databases provides information for different reasons:

- the corporations tax database covers corporations that may be liable for Ontario corporate taxes. Corporations with a permanent establishment in Ontario, regardless of where they are incorporated are included;
- MCBS requires that all businesses that carry on business in Ontario, even if they don't have a permanent establishment here are included in its database; and
- the MCBS database includes non-profit corporations; although they are not liable for corporations tax and are not part of the corporations tax database.¹⁷

The Ministry acknowledged that the reconciliation of the data from these sources is an important part of the administration of the Corporations Tax Program.¹⁸

Committee Recommendations

Database Reconciliation and Information Updates

The Ministry is in the process, with MCBS, of introducing a semi-annual reconciliation of the two-databases, with an initial comparison in October 2002.¹⁹

The Committee therefore recommends that:

- 2. The Ministry of Finance should report to the Standing Committee on Public Accounts on the progress made on the reconciliation of the**

Ministry of Finance and the Ministry of Consumer and Business Services databases. The Ministry should report to the Committee within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this document with the Speaker.

Administrative Procedures for Tax Rolls

The Ministry receives weekly MCBS updates on new corporations added to the database and corporate information changes for corporations currently in the database. The Ministry updates its tax roll based on this information.²⁰

The Committee therefore recommends that:

3. The Ministry of Finance should report to the Standing Committee on Public Accounts on the administrative procedures implemented to ensure timely and accurate updates on information added to the tax roll and corporate information profiles. The Ministry should report to the Committee within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this document with the Speaker.

2.2. Premature Account Closures

The Ministry manually closed about 40,000 accounts in ITAS that were still registered as active with MCBS and might still meet the requirements for filing a tax return. However, the result of closing the accounts was that these corporations would no longer be expected to file a tax return and would not be included in the Ministry's statistics on corporations in default of filing tax returns. According to the Auditor, in the case of about 15,000 of these accounts, the corporations owed money to the Ministry, and the accounts were closed in part to permit the Ministry to write off the outstanding amounts. In the opinion of the Auditor, none of these accounts should have been closed, since as noted, all were still registered as active with MCBS, and insofar as any of the accounts might still meet the requirements for filing a tax return, tax returns could have been required.

Committee Hearings

The Ministry closed out companies that were no longer in business, and those that could not be contacted or collect taxes on. Of the accounts closed out in MCBS, the 40,000 accounts identified could still owe the province a return. This process will not be followed in the future. The Ministry acknowledged that it should have gone through the charter cancellation process initially.²¹

Committee Recommendation

Active Accounts/Filing Requirements

The Committee concluded that the manual closure of ITAS accounts registered as active with MCBS and that may still meet filing requirements require review. Furthermore, administrative procedures are required to prevent reoccurrences.

The Committee therefore recommends that:

4. The Ministry of Finance should develop procedures to ensure that accounts are not closed without meeting all established criteria. Specifically, an account should not be closed unless it has been determined that the corporation is inactive and not in arrears, while still registered as active with the Ministry of Consumer and Business Services. Specifically, a corporation's account that is in arrears should not be closed just to permit the Ministry to write off the outstanding amounts. The Ministry should report to the Committee within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this document with the Speaker.

2.3. Corporations in Default of Filing

In any year, a certain number of active corporations are in default of filing tax returns, and many of these corporations have failed to file returns over a number of years. For example, Ministry records indicated that in 2001, 355,000 corporations, from a total of 763,000 corporations with active accounts, were in default of filing returns. The total outstanding returns for all the years in which those corporations failed to file was 930,000.

Overall, the increases in the number of corporations in default of filing since the last audit are largely attributable to the Ministry's reduced efforts in recent years in following up on overdue returns (e.g., use of default notification letters, and cancellation of corporate charters and seizure of assets). Furthermore, there are reported inaccuracies in ITAS (e.g., errors in the addresses of 71,000 corporations in default of filing returns).

The Ministry's response in the Auditor's report outlined the steps being taken to address these matters:²²

- weekly reports from MCBS database will be analyzed in comparison to the corporations tax database;
- another comprehensive synchronization of the two databases was planned for the fall of 2002;
- provision of additional staff and information technology (IT) resources to more effectively follow up on corporations with outstanding returns (the corporations tax database matched with federal data to further enhance current risk assessment techniques);
- selective default notices have and continue to be issued for higher-risk corporations' tax returns that are overdue; and
- charter cancellation will be enforced for non-compliant corporations.

On an ongoing basis, the Ministry committed to continue to assess whether additional staff and IT resources are required to adequately address the volume of accounts with outstanding tax returns or annual declarations due and to validate

their exempt-from-filing status. This would also include reviewing the practice and criteria for selective sending of default notices.²³

Committee Hearings

Corporations in Default

The Ministry's estimate of the corporate taxes owing is approximately \$115 million.²⁴ Some corporations have been in default of filing for several years, and according to the Ministry, most of them would be small, with under half a million dollars in gross revenues.²⁵ The Ministry provided supplementary information on tax accounts in default, estimated to be \$16 million in 1996 and \$33 million in 1998.²⁶

The Ministry provided the following profile of the corporations in default:

- one third are corporations that are no longer in business, never started or are insolvent;
- one third are exempt-from-filing. However, they have failed to file the necessary documentation with the Ministry to indicate that they are exempt-from-filing and have not met all the other requirements; and
- one third owe a corporate tax return, and they may or may not owe the Ministry tax, as the corporation could have paid taxes through instalments during the year. Therefore, not having filed a return does not necessarily mean that taxes are outstanding.²⁷

The Ministry explained that the number of corporations in default of filing a return has increased. This situation has been attributed to various factors, including the introduction of a new annual filing requirement for corporations that qualify for exempt-from-filing status. In addition, the corporations tax roll has grown significantly over the last few years.²⁸

Ministry Enforcement Action

The Auditor recommended that better use should be made of enforcement mechanisms to promote compliance in instances of defaulting corporations, and a determination as to whether additional resources and procedures are required for follow-up on outstanding accounts. Prior to addressing specific Committee concerns such as the tax backlog, outstanding data for returns, and the charter cancellation option, it is necessary to provide some context on the steps taken by the Ministry, as reported during the hearings:

- *Cancellation of Corporate Charters:* In 1997, the Ministry realized that the information in its corporations tax computer system was not reliable for the cancellation of corporate charters, and this mechanism was stopped.²⁹ The Ministry is in the process of implementing a system to ensure that corporations with outstanding returns, or declarations (in the case of the EFF forms), either file with the Ministry, or risk cancellation of their charters (see section on Corporate Charters).³⁰

- *EFF Corporations*: In 2000 a new annual filing requirement for EFFs³¹ corporations was introduced.³² Until 2000, a corporation was required to file a declaration that they were exempt-from-filing once and it was not necessary to re-file every year. In 2000 the Ministry required that these corporations file each year that they continue to be exempt-from-filing.³³ This additional filing requirement increased the number of returns or declarations at the Ministry.³⁴

In response to the number of corporations in default, the Ministry has taken the following steps:

- *Identification and Compliance Unit*: In 1997, the Ministry created the Unit to address non-registrants and non-filers for most of the tax programs. For the first few years, the Unit's primary focus was addressing the backlog of Retail Sales Tax (RST) accounts in default of filing, which is now completed. The Ministry confirmed that \$126 million in RST had been assessed as part of addressing the backlog. In 2001 the Ministry shifted compliance resources in the Unit to corporations tax, and as of February 2003 the Ministry has followed up with approximately 12,000 corporations.³⁵

About half are now in compliance or have indicated that they never started a business. Of the 355,000 corporations that have failed to file returns, we know that 71,000 have incorrect addresses. To date, we have traced more than 42,000 of the 71,000 and we'll clear the remaining inventory by the end of March of this year [2003]...³⁶

In summary, by April 30, 2003 the Ministry will have issued notices to all the corporations in default of filing either a return or an EFF form.³⁷ Follow-up notices or telephone contact will be used in the event that responses are not received to the initial notice. Under the *Provincial Offences Act* the province can prosecute directors of corporations who fail to file tax returns.³⁸

- *Automated Request for Filing*: The system was implemented in November 2002 to request prior years' returns, in the event that a corporation filed the current year's return but not the previous year's return. The Ministry issued approximately 4,600 requests to corporations to file under this scheme.³⁹
- *Assistance from Tax Professionals*: As part of the initiative to eliminate the backlog of non-filers, the Ministry plans to communicate with professionals in the field (e.g., tax practitioners and accounting associations), to inform them of corporate filing requirements, thereby encouraging compliance.⁴⁰
- *Arbitrary Assessment of Taxes*: An assessment based on the most recently filed return has seldom been used. An automatic request would be generated in such cases and a follow-up initiated through a notification letter.⁴¹ In the event that a response is not received the Ministry would prepare an arbitrary assessment of taxes outstanding.⁴²

- *Prosecute Corporate Directors:* The Ministry will issue filing notices to all the corporations in default, and follow-up with those who do not respond. Under the *Provincial Offences Act* the province can prosecute corporate directors for failing to file tax returns, and issue fines. In addition, to the cancellation of a corporation's charter for failure to file the required tax return, the province can impose late filing penalties of up to 17% of the tax owing, and the fines are increased to 50% in the case of repeat late filers.⁴³

Corporations Tax Return Backlog

The Ministry of Finance's Corporations Tax Branch is responsible for the administration of and enforcement of the processing of returns, assessing taxes, conducting field and desk audits, maintaining the tax roll and taxpayer accounts and providing tax advisory services.⁴⁴ The Collections and Compliance Branch has responsibility for collecting delinquent taxes, pursuing outstanding returns and taking progressive actions to collect outstanding returns and past-due taxes.⁴⁵

In the 2002 fiscal year, the corporations tax revenue was \$6.6 billion from over 800,000 corporations.⁴⁶ The backlog in recent years has been attributed in part to the increase in the number of corporations required to file with the Ministry, and the introduction of a new annual filing requirement for EFF corporations.⁴⁷ In the mid to late 1990s, the Ministry hired 241 new audit staff, and brought in \$434 million in revenues in the corporations tax area specifically. In total, the Ministry has hired 752 new auditors and collectors, and collected \$1.4 billion in outstanding revenues.⁴⁸

The Ministry provided additional resources to address the backlog.⁴⁹ The backlog in Retail Sales Tax has been addressed, and the Ministry plans to address most of the corporations tax backlog in the coming year.

... [the Ministry is] making the systems changes that will enable us to issue the dunning letters on a regular basis, and cancel the charters. We have resources in place to deal with the initial sending out of all the notifications that we'll be sending out in April [2003], the over 300,000 notices that the Provincial Auditor noted in his report. We'll also be asking for some additional temporary resources to help us work through this backlog.⁵⁰

Furthermore, the Ministry explained that systems changes have been introduced supported by new resources, and that once the backlog is addressed, these adjustments should permit the Ministry to remain current.⁵¹ The Auditor reported that in February 2001 the Ministry had shifted resources to establish the Identification and Compliance Unit to follow up on corporations in default.

By the end of December 2001, approximately 2,700, or 80%, of the 3,400 corporations that the

Ministry followed up on filed the required returns. These returns generated \$2.6 million in self-assessed tax. In addition, 30 corporations were arbitrarily assessed taxes totalling \$130,000. The Ministry advised us [Provincial Auditor's office] that it hopes to collect \$115 million in additional taxes from all corporations in default of filing a required return by the end of the 2003/04 fiscal year.⁵²

The Ministry indicated that by the end of April 2003 it will have put in place a process for contacting all corporations in default, thereby addressing the ITAS inaccuracies (e.g., addresses). It is expected to take over two years before the audits are completed and objections heard, but the majority should be cleared up in two years.⁵³ Corporations exempt-from-filing now have to file an annual declaration indicating that they continue to have exempt status, as they meet the criteria of an EFF corporation.⁵⁴ In the event that they do not file the required form or the declaration, they are in default of filing.⁵⁵

There is a communication plan to inform corporations of their responsibility to file returns or declarations, and secondly to generally improve the process.⁵⁶ The Ministry has new temporary resources, and it will request additional resources to retire the backlog.⁵⁷

Committee Recommendation

Tax Backlog Follow-up

The Committee noted that the Auditor estimated that using current processes, the follow-up process would take a significant number of years to clear all corporations taxes currently in arrears.⁵⁸ The Committee is encouraged by the Ministry's commitment to address outstanding returns by the year-end, given the complexity of the process and the resource requirements to identify hundreds of thousands of corporations.⁵⁹ The Committee is of the opinion that the reconciliation process requires a firm commitment to the fast-tracking schedule announced.

The Committee therefore recommends that:

5. The Ministry of Finance should report to the Standing Committee on Public Accounts on the progress made under its follow-up initiative to address the backlog of corporations in default of filing tax returns. This report should assess the enforcement approach adopted and the overall impact (e.g., the number of firms investigated and the number of those still in default, and total taxes collected and outstanding). The Ministry should report to the Committee within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this document with the Speaker.

Outstanding Tax Data

The Auditor recommended that returns be processed more quickly by following up on missing information on a timely basis. In conjunction with the issue of non-compliance with filing returns, the Committee expressed concern over the Ministry's ability to obtain the necessary corporate tax data from the federal government.⁶⁰

The Ministry indicated that action has been taken to address omissions in outstanding accounts.⁶¹ Specifically, it has implemented an automatic process to deal with returns lacking one or more prior years' claims, and improving processes used to follow up on other missing information on a timely basis (e.g., items from the taxpayer and verification from regulatory bodies such as the CCRA). An automatic request is generated in such cases, and a follow-up process initiated through a notification letter.⁶² In the event that a response is not received the Ministry would prepare an arbitrary assessment of tax for a given corporation.⁶³

Charter Cancellation Process

The Ministry explained that initially errors were encountered in charter cancellations, and the process was stopped due to system problems.⁶⁴ The Ministry of Finance and the Ministry of Consumer and Business Services provincial corporation charter cancellation process was subsequently modified, and cancellations are proceeding.⁶⁵

Cancellation is now based on a series of progressive, documented steps.⁶⁶ As part of this process a new computer identification system was being developed in February 2003.⁶⁷ MCBS publishes the corporation's name in the *Ontario Gazette* indicating pending charter cancellations.⁶⁸ The Ministry uses the following steps to encourage compliance, prior to cancellation:

- in the case of an active business that has neither filed a return nor provided a declaration, it would have to file a declaration indicating its current status; and
- the Ministry could arbitrarily make an assessment against returns for previous years, and subject to the particulars of the case, the province may pursue the directors under the *Provincial Offences Act*.⁶⁹

Over approximately the past 18 months, attention has focused on corporations tax, resulting in approximately 12,000 corporations being identified and processed. Some of this group will have their charter cancelled.⁷⁰

Committee Recommendations

Amended Charter Cancellation Process

The Committee has noted the factors contributing to the significant number of corporations in default of filing tax returns, and the Ministry's initiatives to rectify this situation. The Committee supports the Ministry's position that due diligence

before any cancellations is essential. Other options include the prosecution of corporate directors, and the issuance of fines.

Given the complexities of non-compliance in filing tax returns and the severity of the various options contemplated, the Committee is in full agreement with the documented steps approach introduced. An accurate accounting of the enforcement process is essential to avoid the previous errors encountered in charter cancellations.

Therefore the Committee recommends that:

6. The Ministry of Finance should report to the Standing Committee on Public Accounts on charter cancellations. This report should include an assessment of the cancellation methodology, indicating follow-up notification steps in the cases of protracted non-compliance, the use of prosecutions of corporate directors, and the fines and penalties levied. The Ministry should report to the Committee within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this document with the Speaker.

Corporation-initiated Charter Cancellation

In addition to the Ministry's initiatives on the procedures to be followed in cancellation of corporate charters, the Committee has concluded that company owners have a responsibility to proactively cancel their charter when they have decided not to conduct business in the future under a given corporate entity, or when a corporation has been inactive for an extended period of time and is not in arrears.

Part XVI of the *Business Corporations Act* provides procedures for the voluntary winding up and dissolution of corporations, both those that have been active and those that have never been active. The fees charged by the Ministry for the filings in voluntary dissolutions are modest, in the order of twenty-five dollars. The Committee notes that many inactive corporations remain undissolved even though they are not in arrears, are without debt, and are not likely to be active in the future. If the obligation to file annual tax returns is left unmet by corporations, the burden and cost of follow-up on unfiled tax returns rests with the province..

The Committee has concluded that it is necessary that the Ministries of Consumer and Business Services and Finance make a determined effort to inform the directors and shareholders of the option of charter cancellation at minimal cost through the voluntary dissolution of an inactive corporation.

Notice on Involuntary Charter Cancellation

In the event that a corporation does not file its tax return as required for a given year, the Committee has concluded that provincial action is required to initiate charter cancellation in the next taxation year, by way of a notice enclosed with the Ministry's taxation material for the subsequent year. The notice would set out the

consequences of charter cancellation by the province (subject to the proper notification of creditors), and requirements to avoid such action.

In the event that a corporation decides not to respond to the notice, the dissolution of the charter would be automatic at the end of nine months, and therefore a provincial corporate taxation package would not be required in the third year. The Committee has concluded that this approach would effectively place the burden of responsibility and cost with the corporation. Finally, it may be appropriate for the province to conduct consultations on this matter, particularly with professionals in taxation and related fields, as well as the wider public as necessary, on how this change could most effectively be implemented.

Therefore the Committee recommends that:

7. The Ministry of Consumer and Business Services and Ministry of Finance should work together to encourage directors and shareholders to voluntarily dissolve inactive corporations. In the event that a corporation does not file in a given year, the Ministry of Finance should forward a notice with the taxation package for the subsequent taxation year, informing the corporation that its charter will be automatically cancelled at the end of nine months, unless all outstanding tax forms have been filed. The Ministry should report to the Committee within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this document with the Speaker.

3. MINISTRY AUDIT ACTIVITIES REGARDING TAXPAYERS

The Ministry conducts three types of audits which include discretionary field audits which are generally limited to corporations reporting over \$7 million in annual gross revenues and conducted at the taxpayer's premises; discretionary desk audits generally limited to corporations reporting between \$500,000 and \$7 million in annual gross revenues, conducted in two of the Ministry's regional tax offices; and nominal desk audits are a mandatory review of a corporation's returns.

Ontario corporations may also be subject to audit by the federal CCRA. However, except for the sharing of federal corporations tax assessments and reassessments, there have been only limited attempts to co-ordinate audit coverage between the two jurisdictions.

3.1. Audit Coverage

The Ministry completed 94% of the planned number of discretionary field audits of corporations. The largest of these corporations have generally been audited on a three to four-year cycle as planned, and the number of discretionary field audits completed has more than doubled overall since the last audit in 1996. However, the Ministry conducted only about one half of the planned number of discretionary desk audits.

The Auditor was concerned that corporations with annual gross revenues of less than \$500,000, which represent about 87% of the total number of corporations on the tax roll, are not normally audited unless specific issues are identified.

CCRA Audits

A significant proportion of CCRA audits are of smaller corporations, many with revenues of less than \$300,000. The Ministry decided that the audit coverage of these corporations should be left to the CCRA. However, the Ministry did not obtain specific information about the CCRA small-business audit program on which to base such reliance. For example, it did not obtain and monitor information about audit coverage, audit selection criteria, the nature and extent of work performed, and the results obtained.

Discretionary Desk Audits

The Auditor recommended that the Ministry should conduct the planned number of discretionary desk audits of corporations with annual gross revenues of between \$500,000 and \$7 million; and consider the advisability of auditing, based on assessed risks, more corporations with annual gross revenues of under \$500,000. Alternatively, if the Ministry continues to rely on Canada Customs and Revenue Agency audits, the Ministry should obtain and monitor specific information about the CCRA small-business audit program so that it can assess whether the program is meeting its expectations and whether the Ministry's reliance on the CCRA audits is justified.

In response, the Ministry has committed to undertake the following:

- set realistic targets for the number of discretionary desk audits to be undertaken; and
- collect, monitor, and analyze data on the actual number of completed audits against the budgeted figures on a monthly basis and take appropriate action to ensure the planned number of audits are completed.

The Ministry explained that its reliance on CCRA audits of the smallest corporations on the tax roll is intended to achieve efficient use of Ministry resources and minimize the compliance burden for these smaller corporations. However, the Corporations Tax Branch will obtain additional information from the CCRA about its small business audit program to better assess the ongoing effectiveness of this approach and make such changes as are indicated by that review.

Committee Hearings

Ministry Follow-up with CCRA

The Ministry is establishing a new Audit Control and Analysis Unit in the Corporations Tax Branch.⁷¹ This Unit will ensure that the range of corporations selected for audit is sufficiently diverse, and it will consult with the federal tax collector (CCRA) on its audit programs, specifically the criteria followed.⁷² The

Committee noted that this review with its federal counterpart would entail a comparison of provincial corporate audit results with those of the CCRA on an ongoing basis.⁷³

Committee Recommendation

The Committee endorsed the Auditor's position that reliance on the CCRA audits requires monitoring of the federal small-business audit program. On the basis of this review, the Ministry would be able to determine any benefit of conducting audits independent of the CCRA over the long term.

The Committee therefore recommends that:

8. The Ministry of Finance should report to the Standing Committee on Public Accounts on the adequacy of the audit coverage provided for small businesses by the Canada Customs and Revenue Agency. A provincial review of the federal audit program should determine whether the Ministry's coverage and audit objectives are being met, including an evaluation of the means of limiting the compliance burden for small corporations, while optimizing resources. Finally, it should establish the overall effectiveness of this approach. The Ministry should report to the Committee within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this document with the Speaker.

3.2. Discretionary Field and Desk Audits

Audit Selection

To ensure that the Ministry obtains the correct amount of tax owing, and to encourage broad-based voluntary compliance, it would be expected that the selection process would target those corporations with the highest assessed risks of significant non-compliance and that the audit selection process would target a sufficiently diverse range of corporations.

According to the audit report, prior to the implementation of ITAS in 1995, the Ministry used to have a system in place that automatically ranked all processed returns using a risk-based point system and made selections from the ranked returns. Such a system is no longer in use. Instead, senior audit managers in each of the four regional offices and in the Corporations Tax Branch randomly select groups of 20 to 50 corporations from a listing of the portion of the tax roll assigned to them. They then conduct a cursory review of the tax returns of each of these corporations and select on the basis of their own judgment 10 to 20 of them for a discretionary field audit. A similar process is followed for selecting corporations for discretionary desk audits, although the initial random selection is made from a listing of corporations that meet certain criteria.

The Auditor had concerns with respect to the current selection process. During the audit, the Auditor was advised that the Ministry was in the process of developing

general guidelines for audit managers to consider during the initial file reviews as well as a checklist that would document their file review.

In contrast to the Ministry's informal audit selection process, the CCRA uses a detailed risk-assessment process to assess potential workload, and to identify specific audit issues and continues throughout the progress of the audit to ensure that only material issues are pursued. For smaller-sized corporations, the CCRA uses computerized information-matching procedures and applies qualitative and quantitative statistical analyses to identify and select for audit those corporations with a high probability of non-compliance.

The Ministry's Tax Revenue Division initiated an Audit Selection Project in July of 2001 that deals with all taxpayer audit activities for all the different types of taxes collected by the Ministry. The objective of the project is to identify and document the current audit selection methods used by branches of the Ministry involved with tax collection and the Ministry's regional tax offices in order to identify best practices and assess the feasibility of centralizing the audit selection function.

The Auditor recommended that the Ministry should ensure that its audit selection process assesses the risk of significant non-compliance for all corporations and selects those with the highest assessed risk of significant non-compliance; and monitors the range of corporations selected for audit to ensure that it is sufficiently diverse in terms of industry type and location to encourage broad-based, voluntary compliance.

While the Ministry's current selection process incorporates consideration of risk of non-compliance, it will further investigate the use of a more formalized risk-based approach to further enhance the selection process for both field and desk audits. The Ministry is also in the process of establishing a new Audit Control and Analysis Unit in the Corporations Tax Branch that will maintain and analyze a database of all assigned and completed audits. The unit will ensure that the range of corporations selected for audit is sufficiently diverse in terms of industry and location.

Committee Hearings

Discretionary Desk Audits (1998-present)

The discretionary desk audit function was re-established as a result of the Ministry's Tax Integrity Program.⁷⁴ The Committee noted that the former risk-based point system was replaced by a less structured selection process for these discretionary field audits.⁷⁵ Now the Ministry is reviewing the former risk-based assessment approach.⁷⁶

Audit Targets

The Auditor reported that the Ministry conducted only about one half of the planned number of discretionary desk audits of corporations reporting annual

gross revenues of \$500,000 or more.⁷⁷ The Ministry explained that production was below expectations for these audits because they had anticipated approximately 15 hours per audit for the discretionary desk audits, but in practice it required almost 20 hours, as many staff were new.⁷⁸

The Committee enquired whether the Ministry had been directed to meet the number of planned discretionary audits, and if there were plans to increase the number.⁷⁹ For the 2000-01 taxation period the Ministry completed 53% of the total planned discretionary audits.⁸⁰

In the future, the Ministry is committed to meet targets for these audits, based on an established percentage of all filers.⁸¹ The Ministry is in the process of assessing its audit procedures with respect to the number of audits. Also, as noted, it is working with the CCRA on their audit coverage,⁸² particularly for smaller businesses where the Ministry relies entirely on the CCRA. Ministry monitoring of CCRA is intended to ensure that this approach meets provincial objectives.

Committee Recommendation

Projected Discretionary Desk Audits

The Committee reiterated the merit of the Auditor's position that the Ministry conduct the planned number of discretionary desk audits and reconsider auditing based on assessed risks. The Committee is encouraged that the Ministry is in the process of investigating a more formalized risk-based approach to enhance the selection process for auditing.

The Committee noted that the Ministry has committed to meet its target for 2003 for discretionary desk audits. It is the Committee's understanding that this number will increase based on population, placing increasing pressure on Ministry resources to maintain an ideal audit coverage rate. The proposed Audit Control and Analysis Unit is to maintain and conduct analysis of the database on assigned and completed audits, ensuring a diverse audit range by industry and geographical location.

The Committee therefore recommends that:

9. The Ministry of Finance should report to the Standing Committee on Public Accounts on the performance of the discretionary desk audit function, including the number of audits planned and completed and results for 2002-03. In addition, the Ministry should provide the assessment of this Unit, prepared by the Audit Control and Analysis. The Ministry should report to the Committee within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this document with the Speaker.

4. TRAINING NEEDS

Over the past five years, a great number of auditors were hired for both discretionary desk and field audits. Since the desk audit positions in particular are considered to be entry-level, some of the individuals hired for these positions did not have extensive audit or taxation backgrounds. The Ministry's initial training of auditors consisted of an introductory course that covered the basic requirements of the audit function, the workings of ITAS, and general legislative requirements. As for ongoing Ministry-wide training, the Auditor was advised that, in the two-year period of 2000 and 2001, only three days of Ministry-wide training was provided, and training was not provided in advanced audit and technical legislative requirements.

The Auditor recommended that to help field and desk auditors address corporations tax issues and improve tax collection efforts, the Ministry should ensure sufficient training in technically complex issues and industry-specific high-risk areas; and consider funding, on an individual basis, training initiatives to increase each auditor's knowledge base.

In response, the Ministry adopted enhanced training as a strategic priority. Job-specific technical training plans were developed for all audit positions in the division, and a training unit was established in the Corporations Tax Branch to enhance current training materials and develop additional technical training materials for both audit and other staff dealing on corporations tax issues. The Ministry committed to review its current provision of funding for training on an individual basis for auditors and other staff with a view to ensuring training opportunities where they are most required on a priority basis.

Committee Hearings

Audit Training

The Ministry indicated that audit training is to be addressed in response to the Auditor's report.⁸³ Training programs have been introduced, and the Ministry has committed to look into its various staff training needs in the corporations tax area.⁸⁴ The Ministry has committed to place staff training on a sound and effectively administered basis.

According to the Deputy Minister, it is the Ministry's responsibility to provide the necessary resources for training, and to determine whether new money is required explicitly for training.⁸⁵ As noted earlier in this report, in the mid to late 1990s, the Ministry hired 241 new audit staff specifically for corporations accounts.⁸⁶

Committee Recommendation

Staff Audit Training

The Committee noted that the Ministry had committed to allocating resources specifically for the training of audit staff. Furthermore, the Ministry's initial

response indicates the province's commitment to the collection of outstanding corporations tax arrears as a priority.

The Committee therefore recommends that:

10. The Ministry of Finance should report to the Standing Committee on Public Accounts on its training programs for auditors in the corporations tax area. This report should provide details on the Ministry's commitment of resources for training programs over the next five years. The Ministry should report to the Committee within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this document with the Speaker.

5. TAX ADVISORY SUPPORT

5.1 Tax Advisory Unit Requests

One of the key responsibilities of the Tax Advisory Unit is to recommend necessary changes to the existing legislation and prepare and communicate, for all units within the Branch, legislative interpretations and rulings for taxpayers. Upon receipt, the Tax Advisory Unit records the date the request was received, the nature of the request, the staff assigned to complete the request, and the status of the request. According to the Auditor, during the 2001/02 fiscal year, the Tax Advisory Unit provided 54 advance rulings and 64 written interpretations.

According to the Tax Advisory Unit's senior management, it is reasonable for those making a request to expect a resolution within 90 days of the Advisory Unit receiving the request. However, management staff indicated that, for the past year and a half, most requests have taken from six months to a year to complete.

Management staff at the Tax Advisory Unit were aware of long outstanding requests but were unable to address them due in part to staff vacancies in the area, some since late 2000. At the time of the audit, the Tax Advisory Unit was in the process of hiring for these positions.

5.2. Communicating Decisions

Decisions of the Tax Appeals Branch, for example, which result in audit assessment reversals, as well as court decisions regarding audit assessments, are sent to the Tax Advisory Unit. These decisions are summarized and communicated to all regional tax offices. The Unit has not summarized numerous tax appeals decisions made between July 2000 and March 2002, due to staff vacancies. Therefore, auditors were not being informed of tax appeals decisions, which could have an impact on assessments.

The Auditor recommended that the Unit should establish a standard completion time for formal requests for tax advisory services; address all formal legislative and interpretational requests from regional tax offices within the standard

completion time established; and summarize and, where warranted, communicate all tax appeals decisions to all relevant parties in the appropriate manner and on a timely basis.

The Ministry indicated in the audit report that the Tax Advisory Unit was restructured to improve and enhance the range of services provided in November 2001. Staffing levels were being increased and the Ministry was consulting to develop a reasonable response time for standard tax advisory requests.

Furthermore, the Unit is to expedite the summary and review of significant tax appeals decisions. Corporations tax staff will be advised on a more timely basis of decisions and tax cases that significantly affect the Ministry's assessing policies and practices in order to assure timely processing.

Committee Hearings

Response Time and Staffing

The Ministry's Tax Advisory Unit staffing problem experienced a vacancy rate approaching 45%, in part due to discussions on compensation.⁸⁷ Some of these positions remained open for more than a year. Vacancies are being filled and some of the compensation levels have been adjusted.⁸⁸

Committee Recommendation

The Committee appreciates the central importance of the Tax Advisory Unit's services to meet filing deadlines for corporate taxpayers, based on correct information. A full staffing complement is essential to enable the Unit to meet the required turn around time for legislative interpretations and rulings.

The Committee therefore recommends that:

11. The Ministry of Finance should report to the Standing Committee on Public Accounts on the steps taken and the results achieved by the Tax Advisory Unit to establish timely responses to client requests for legislative interpretations and rulings. The Ministry should report to the Committee within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this document with the Speaker.

6. THE TAX GAP

The Ministry encourages taxpayer compliance to reduce tax avoidance, commonly referred to as the tax gap, which is attributed in part to the "underground economy." According to the audit report, the underground economy has not only increased in absolute value, but it has grown dramatically relative to the regular economy.

The CCRA has launched several initiatives to address the tax gap. For example, the Community Awareness Program is comprised of a team of auditors with the objective of increasing taxpayer awareness and to respond to taxpayer concerns.

At the provincial level, the Ministry's Macroeconomic Analysis and Policy Branch indicated during the audit that studies on the underground economy related to corporations taxes have not been conducted in recent years. The Auditor recommended that the Ministry should conduct research into the areas contributing to the tax gap and direct the necessary resources to minimize continued tax losses. The Ministry of Finance is involved in ongoing research in this area, with the objective of enhancing voluntary compliance. It has focused on such factors as the impact of a changing rate of taxation and the level of enforcement activity. Increased audit staff has provided additional audit coverage, and Ontario's corporate tax rates have fallen since 1995.

Committee Hearings

Research into the Tax Gap

With respect to involvement in studies on the underground economy, the Ministry explained to the Committee that its research has addressed issues over the long term. In the 1990s, the Ministry conducted studies at the macroeconomic level, not involving corporations tax per se. The Ministry is currently involved in the following initiatives related to the underground economy, in addition to providing resources on the audit side of tax administration:⁸⁹

- addressing the tax gap in conjunction with the U.S. Internal Revenue Service (IRS). The Ministry explained that on an experimental basis the IRS is estimating the income tax gap using compliance and taxpayer data to extrapolate compliance patterns.⁹⁰ At issue is whether there may be an application to the Ontario experience;
- considering IRS studies of large numbers of sampling-type audits where corporations were audited at random to determine the extent of under-reporting of income. This approach had drawbacks, for example, it was very expensive, and intrusive for taxpayers who were in all probability completely innocent;⁹¹ and
- assessing a Ministry methodology based on statistics to deduce the probability or extent of tax evasion in the provincial economy.⁹²

Committee Recommendation

Requirement for Future Research

The Committee concluded that based on the prevalence of the underground economy in Canada (estimated to represent approximately 20% of the Canadian GDP in 2002), that it is necessary for the Ministry's Macroeconomic Analysis and Policy Branch to pursue research on the tax gap in Ontario on an ongoing basis.

The Committee therefore recommends that:

12. The Ministry of Finance's Macroeconomic Analysis and Policy Branch should conduct research on tax avoidance at the corporate

level in Ontario, and on the impact of such research on minimizing the tax gap, and on encouraging voluntary compliance. The Ministry should report to the Committee within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this document with the Speaker.

7. LIST OF COMMITTEE RECOMMENDATIONS

The Committee requests that the Ministry report on the following recommendations within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this document with the Speaker:

The Committee therefore recommends that:

- 1. The Ministry of Finance should report to the Standing Committee on Public Accounts on the success of electronic filings for corporate tax returns and the action taken to provide a corporate education program to encourage this approach for large and small corporations.**
- 2. The Ministry of Finance should report to the Standing Committee on Public Accounts on the progress made on the reconciliation of the Ministry of Finance and the Ministry of Consumer and Business Services databases.**
- 3. The Ministry of Finance should report to the Standing Committee on Public Accounts on the administrative procedures implemented to ensure timely and accurate updates on information added to the tax roll and corporate information profiles.**
- 4. The Ministry of Finance should develop procedures to ensure that accounts are not closed without meeting all established criteria. Specifically, an account should not be closed unless it has been determined that the corporation is inactive and not in arrears, while still registered as active with the Ministry of Consumer and Business Services. Specifically, a corporation's account that is in arrears should not be closed just to permit the Ministry to write off the outstanding amounts.**
- 5. The Ministry of Finance should report to the Standing Committee on Public Accounts on the progress made under its follow-up initiative to address the backlog of corporations in default of filing tax returns. This report should assess the enforcement approach adopted and the overall impact (e.g., the number of firms investigated and the number of those still in default, and total taxes collected and outstanding).**
- 6. The Ministry of Finance should report to the Standing Committee on Public Accounts on charter cancellations. This report should include an assessment of the cancellation methodology, indicating**

follow-up notification steps in the cases of protracted non-compliance, the use of prosecutions of corporate directors, and the fines and penalties levied.

7. The Ministry of Consumer and Business Services and Ministry of Finance should work together to encourage directors and shareholders to voluntarily dissolve inactive corporations. In the event that a corporation does not file in a given year, the Ministry of Finance should forward a notice with the taxation package for the subsequent taxation year, informing the corporation that its charter will be automatically cancelled at the end of nine months, unless all outstanding tax forms have been filed.

8. The Ministry of Finance should report to the Standing Committee on Public Accounts on the adequacy of the audit coverage provided for small businesses by the Canada Customs and Revenue Agency. A provincial review of the federal audit program should determine whether the Ministry's coverage and audit objectives are being met, including an evaluation of the means of limiting the compliance burden for small corporations, while optimizing resources. Finally, it should establish the overall effectiveness of this approach.

9. The Ministry of Finance should report to the Standing Committee on Public Accounts on the performance of the discretionary desk audit function, including the number of audits planned and completed and results for 2002-03. In addition, the Ministry should provide the assessment of this Unit, prepared by the Audit Control and Analysis.

10. The Ministry of Finance should report to the Standing Committee on Public Accounts on its training programs for auditors in the corporations tax area. This report should provide details on the Ministry's commitment of resources for training programs over the next five years.

11. The Ministry of Finance should report to the Standing Committee on Public Accounts on the steps taken and the results achieved by the Tax Advisory Unit to establish timely responses to client requests for legislative interpretations and rulings.

12. The Ministry of Finance's Macroeconomic Analysis and Policy Branch should conduct research on tax avoidance at the corporate level in Ontario, and on the impact of such research on minimizing the tax gap, and on encouraging voluntary compliance.

NOTES

¹ The introductory text in each Section of this Committee report is based directly on the material from the Provincial Auditor's 2002 *Annual Report*. In subsequent sections, the introductory comments are similarly based on the 2002 *Annual Report*, and most often paraphrased.

² Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), Third Session, 37th Parliament (10 February 2003), p. 63.

³ This section is verbatim from the Provincial Auditor's 2002 *Annual Report* (pp. 64, 65, and 66) with the exception of minor stylistic adjustments.

⁴ Provincial Auditor's 2002 *Annual Report* p. 66, with minor stylistic adjustments for inclusion in this Committee report.

⁵ Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), Third Session, 37th Parliament (10 February 2003), p. 74.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ The Deputy Minister of Finance provided supplementary information to the Committee on tax filing trends in a letter to the Committee Clerk, dated March 17, 2003.

⁹ Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), Third Session, 37th Parliament (10 February 2003), p. 74.

¹⁰ *Ibid.*, p. 75.

¹¹ *Ibid.*, p. 74.

¹² *Ibid.*, p. 75.

¹³ *Ibid.*, p. 74.

¹⁴ *Ibid.*, p. 65.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, p. 75.

¹⁷ *Ibid.*, p. 65.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, pp. 65 and 66.

²⁰ *Ibid.*, p. 66.

²¹ *Ibid.*

²² Provincial Auditor's 2002 *Annual Report*, pp. 71 and 72.

²³ *Ibid.*, p. 72.

²⁴ Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), Third Session, 37th Parliament (10 February 2003), pp. 70 and 73.

²⁵ *Ibid.*, pp. 68 and 73.

²⁶ Letter from the Deputy Minister of Finance to the Clerk, Standing Committee on Public Accounts, dated March 17, 2003, related to the February 12, 2003 hearings on the 2002 audit report on Corporations Tax.

²⁷ Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), Third Session, 37th Parliament (10 February 2003), p. 68.

²⁸ *Ibid.*, p. 66.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ According to the Ministry, the cancellation of charters is a significant step because it means, among other things, that corporate assets are forfeited to the crown, a loss of limited liability insurance coverage and that if the corporation has tax losses, it can not claim them (Standing Committee on Public Accounts, *Hansard*, dated February 10, 2003, P-66).

³¹ EEF corporations satisfy certain criteria, for example, that they file a return with CCRA, that they have no Ontario taxable income payable, and that they are not subject to the Ontario corporate minimum tax. Source: Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), Third Session, 37th Parliament (February 10, 2003), p. 66.

³² Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), Third Session, 37th Parliament (February 10, 2003), p. 66.

³³ *Ibid.*, p. 66.

-
- ³⁴ Ibid.
- ³⁵ Ibid.
- ³⁶ Ibid.
- ³⁷ Ibid.
- ³⁸ Ibid.
- ³⁹ Ibid.
- ⁴⁰ Ibid., pp. 65 and 66.
- ⁴¹ Ibid., pp. 66 and 67.
- ⁴² Ibid., p. 67.
- ⁴³ Ibid., p. 66.
- ⁴⁴ Ibid., p. 65.
- ⁴⁵ Ibid.
- ⁴⁶ Ibid.
- ⁴⁷ Ibid., p. 68.
- ⁴⁸ Ibid., p. 73.
- ⁴⁹ Ibid., p. 69.
- ⁵⁰ Ibid.
- ⁵¹ Ibid.
- ⁵² Provincial Auditor's 2002 Annual Report, p. 71.
- ⁵³ Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), Third Session, 37th Parliament (February 10, 2003), p. 73.
- ⁵⁴ Ibid., p. 68.
- ⁵⁵ Ibid.
- ⁵⁶ Ibid., p. 69.
- ⁵⁷ Ibid., p. 70.
- ⁵⁸ Provincial Auditor's 2002 Annual Report, p. 71.
- ⁵⁹ Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), Third Session, 37th Parliament (February 10, 2003), p. 69.
- ⁶⁰ Ibid., p. 68.
- ⁶¹ Ibid., p. 67.
- ⁶² Ibid., pp. 66 and 67.
- ⁶³ Ibid., p. 67.
- ⁶⁴ Ibid., p. 70.
- ⁶⁵ Ibid., p. 69.
- ⁶⁶ Ibid., p. 70.
- ⁶⁷ Ibid., p. 70 and 71.
- ⁶⁸ Ibid., p. 70.
- ⁶⁹ Ibid., p. 68.
- ⁷⁰ Ibid., p. 70.
- ⁷¹ Ibid., p. 67.
- ⁷² Ibid.
- ⁷³ Ibid., p. 67.
- ⁷⁴ Ibid., p. 71.
- ⁷⁵ Ibid.
- ⁷⁶ Ibid.
- ⁷⁷ Provincial Auditor's 2002 Annual Report, p. 75.
- ⁷⁸ Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), Third Session, 37th Parliament (February 10, 2003), p. 71.
- ⁷⁹ Ibid.
- ⁸⁰ Ibid., p. 75.
- ⁸¹ Ibid., pp. 71 and 76.
- ⁸² Ibid., p. 71.
- ⁸³ Ibid., p. 67.
- ⁸⁴ Ibid.
- ⁸⁵ Ibid., p. 73.
- ⁸⁶ Ibid.
- ⁸⁷ Ibid., p. 76.

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 76 and 77.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 68.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*, p. 72.

⁹² *Ibid.*

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

IMPOSITION DES CORPORATIONS (Rapport annuel du vérificateur provincial 2002, section 3.02)

4^e session, 37^e législature
52 Élisabeth II

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des comptes publics

Imposition des corporations (Rapport annuel du vérificateur provincial 2002, section 3.02)

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. additionnelle: Corporations Tax (Section 3.02, 2002 Annual report of the Provincial Auditor)

ISBN 0-7794-4955-X

I. Ontario. Direction de l'imposition des companies—Évaluation. 2. Sociétés--Impôts—
Ontario. I. Titre. II. Titre: Corporations Tax (Section 3.02, 2002 Annual report of the
Provincial Auditor)

KEO981.A23 P82 2003

352.4'4'09713

C2003-964010-8F

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

L'honorable Gary Carr,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et le confie à l'Assemblée.

Le président du comité.

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

John Gerretsen

Queen's Park
Juin 2003



COMPOSITION DU
COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS
4^e SESSION, 37^e LÉGISLATURE

JOHN GERRETSEN
Président

BRUCE CROZIER
Vice-président

GARFIELD DUNLOP

JOHN HASTINGS

AL MCDONALD

RAMINDER GILL

SHELLEY MARTEL

RICHARD PATTEN

Anne Stokes
Greffière du comité

Ray McLellan
Recherchiste

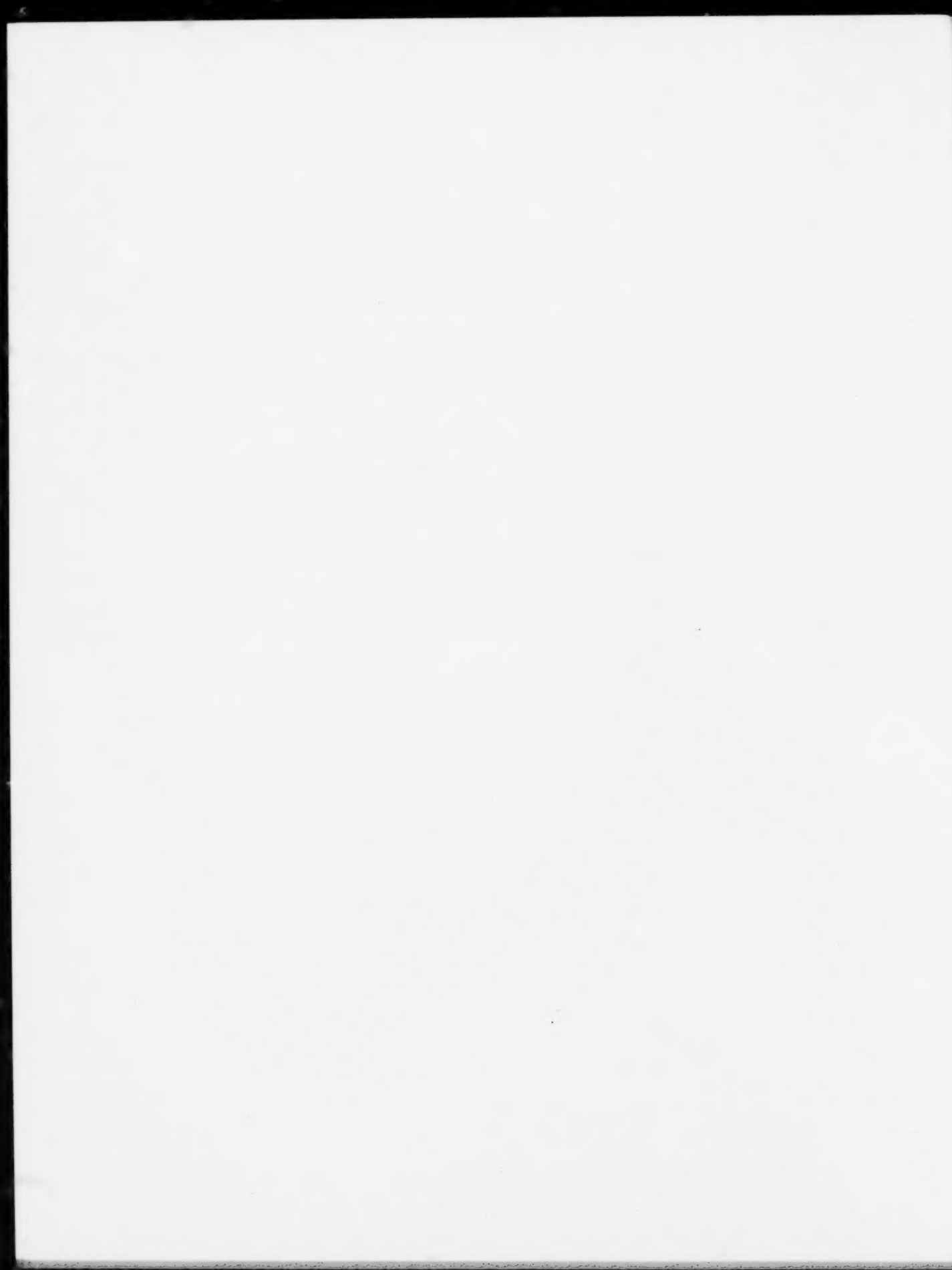


TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	1
Réponse du ministère au rapport du Comité	1
1. CONTEXTE	1
1.1 Objectif de la vérification	1
1.2. Conclusions globales de la vérification	2
1.2.1. Réponse du ministère	4
2. PRODUCTION DES DÉCLARATIONS D'IMPÔT	4
Production électronique	5
L'option PRO-D	5
Transmission électronique des déclarations des corporations	7
Stratégie de sensibilisation à la production électronique	8
2.1. Le rôle d'imposition des corporations	8
Corporations inscrites dans les bases de données et synchronisation des données	9
Bases de données	9
Rapprochement des bases de données et mises à jour de l'information	10
Procédures administratives pour les rôles d'imposition	10
2.2. Fermetures de compte prématurées	10
Comptes actifs/exigences de production	11
2.3. Corporations ayant omis de produire leurs déclarations	11
Corporations en défaut	12
Mesures d'application du ministère	13
Arriéré de déclarations d'impôt des corporations	15
Suivi de l'arriéré d'impôts	17
Données d'impôt en retard	17
Processus d'annulation des chartes	17
Nouveau processus d'annulation des chartes	18
Annulations de charte par les corporations	19
3. ACTIVITÉS DE VÉRIFICATION DU MINISTÈRE RELATIVES AUX CONTRIBUABLES	20
3.1. Étendue de la vérification	20
Vérifications de l'ADRC	20
Suivi du ministère auprès de l'ADRC	21
3.2. Vérifications discrétionnaires externes et internes	22
Sélection aux fins de vérification	22
Vérifications internes discrétionnaires (de 1998 jusqu'à maintenant)	24
Objectifs de vérification	24
Vérifications internes discrétionnaires prévues	24
4. BESOINS DE FORMATION	25
Formation en vérification	26
Formation en vérification du personnel	26
5. SOUTIEN CONSULTATIF FISCAL	26
5.1 Demandes présentées à l'unité de consultation fiscale	26
5.2. Communication des décisions	27

Délais de réponse et dotation	28
6. L'ÉCART FISCAL	28
Recherches sur l'écart fiscal	29
Nécessité de poursuivre les recherches	29
7. LISTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	30
NOTES	33

PRÉAMBULE

Le vérificateur provincial a présenté un rapport sur l'imposition des corporations à la section 3.02 du *Rapport annuel 2002*. Le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences sur ce rapport de vérification le 10 février 2003 auxquelles ont pris part des représentants du ministère des Finances. Le présent rapport énonce les conclusions et les recommandations du Comité¹.

Le Comité tient à remercier les représentants du ministère des Finances de leur collaboration au cours des audiences. Le Comité est par ailleurs reconnaissant de l'aide qui lui a été apportée par le Bureau du vérificateur provincial, le Greffier du Comité et la Direction des services de recherches et d'information de la Bibliothèque de l'Assemblée législative de l'Ontario au cours des audiences.

Réponse du ministère au rapport du Comité

Le Comité permanent des comptes publics (le Comité) appuie le rapport 2002 du vérificateur provincial sur l'imposition des corporations et recommande que le ministère des Finances mette en œuvre les recommandations formulées par le vérificateur.

Le Comité a formulé des recommandations supplémentaires dans le présent rapport en se fondant sur les constatations qu'il a faites au cours des audiences. *Le Comité demande au ministère des Finances de transmettre au greffier du Comité une réponse complète par écrit à ses recommandations dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt du présent rapport auprès du président de l'Assemblée législative de l'Ontario, sauf indication contraire dans une recommandation. Si le ministère a besoin d'un délai supplémentaire pour rédiger sa réponse, nous apprécierions que le bureau du sous-ministre communique avec le Greffier du Comité pour fixer un nouveau délai.*

1. CONTEXTE

L'Ontario exige que les corporations produisent une déclaration d'impôt provinciale. L'ADRC transmet à l'Ontario des rapports électroniques quotidiens sur les avis de cotisation et de nouvelle cotisation émis par le gouvernement fédéral à l'intention des corporations. La province examine ces avis pour déterminer leur effet sur l'impôt qui lui est dû.

1.1 Objectif de la vérification

L'objectif du vérificateur était de déterminer si le ministère avait instauré des politiques et des procédures permettant de garantir que le juste montant d'impôt des corporations est déclaré et versé par les contribuables conformément aux exigences de la loi².

1.2. Conclusions globales de la vérification³

Un grand nombre de corporations déclarent et versent volontairement leur juste montant d'impôt. Combiné à l'économie solide de la fin des années 1990, ce fait a grandement contribué à l'augmentation très substantielle des recettes fiscales provenant des corporations. Celles-ci sont passées en effet de 5,4 milliards de dollars en 1995-1996 (montant rapporté dans le rapport de vérification du programme en 1996) à 6,6 milliards de dollars en 2001-2002 (9,2 milliards de dollars en 2000-2001).

En revanche, dans le cas des corporations qui ne se conforment pas volontairement à la loi, le ministère n'avait ni politiques ni procédures permettant de garantir que le juste montant d'impôt des corporations était déclaré et versé par les contribuables conformément aux exigences de la loi. Alors que l'étude menée par L'Association canadienne d'études fiscales sur la croissance de l'économie clandestine indique que l'écart fiscal, c'est-à-dire la différence entre le montant global d'impôt réellement perçu et celui qui devrait être perçu, augmente, le ministère n'avait ni évalué l'effet de l'écart fiscal sur les recettes fiscales provinciales provenant des corporations, ni évalué le risque de non-conformité importante de toutes les corporations qui avaient produit une déclaration. Par conséquent, il n'avait pas choisi aux fins de vérification celles posant globalement le plus grand risque. Le vérificateur était d'avis que l'écart fiscal relatif à l'impôt provincial des corporations pourrait fort bien être important.

À titre d'exemple de l'étendue de la non-conformité des corporations, le vérificateur a constaté que sur les 763 000 corporations ayant un compte actif, au moins 355 000, soit près de la moitié, avaient orais de produire les déclarations exigées. Le nombre total de déclarations en retard pour toutes les années au cours desquelles ces corporations avaient omis de produire leur déclaration était d'au moins 930 000. Tant le nombre de corporations concernées que le nombre de déclarations en retard ont augmenté de façon importante depuis 1996. À cette époque-là, une corporation active sur cinq avait omis de produire sa déclaration et l'on comptait 128 700 déclarations en retard. Ces augmentations sont en général imputables à la réduction des efforts de suivi des déclarations en retard au cours des dernières années, à l'entrée en vigueur en janvier 2000 de la nouvelle exigence de production annuelle d'une dispense de produire la déclaration d'impôt des corporations et à l'augmentation importante du nombre de comptes actifs. Le vérificateur a également relevé ce qui suit :

- Bien que ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises (MSCE) transmette à la Direction [la Direction de l'imposition des compagnies] depuis les années 1970 l'information relative aux corporations et que cette information serve automatiquement à mettre à jour toutes les semaines le rôle d'imposition des corporations, le ministère n'effectue pas un rapprochement régulier des corporations actives inscrites dans la base de données du MSCE et de celles qui figurent dans le rôle d'imposition des corporations pour s'assurer que toutes les corporations inscrites auprès du

MSCE et qui sont tenues de produire une déclaration d'impôt continuent de figurer dans le rôle d'imposition.

- À cet égard, le vérificateur a souligné qu'une comparaison ponctuelle de la base de données du MSCE et du rôle d'imposition des corporations effectuée en 1998 a permis de constater que 40 600 corporations inscrites comme actives dans la base de données du MSCE ne figuraient pas dans le rôle d'imposition des corporations. Le vérificateur a été informé qu'un grand nombre de ces corporations avaient été ajoutées au rôle d'imposition à la suite d'une révision manuelle faite en 1998 ou d'une synchronisation ponctuelle des données effectuée en 1999, mais le ministère ne disposait d'aucun renseignement à l'appui de cette information.
- Le vérificateur a également souligné que le ministère négociait une entente avec le MSCE suivant laquelle la base de données de ce ministère et le rôle d'imposition des corporations feraient l'objet d'un rapprochement et d'une synchronisation tous les 6 à 12 mois.
- Le ministère a fermé environ 40 000 comptes dans le Système intégré d'administration des taxes et des impôts (SIATI) qui tient à jour le rôle d'imposition. Le ministère ne s'attendait donc pas à recevoir de déclarations d'impôt pour ces comptes et, par conséquent, ne les a pas inclus dans les statistiques sur les corporations ayant omis de produire leurs déclarations. Or, comme ces comptes continuaient d'être inscrits comme comptes actifs auprès du MSCE et que l'un ou l'autre pouvait continuer de répondre aux critères exigeant la production d'une déclaration d'impôt, les corporations concernées auraient pu être tenues de produire une telle déclaration.

En ce qui a trait à la vérification des déclarations des contribuables, le vérificateur a constaté ce qui suit :

- Bien que le nombre de vérifications discrétionnaires externes et internes ait augmenté considérablement depuis la dernière vérification du programme en 1996 (les vérifications externes ont plus que doublé et on note une amélioration substantielle du nombre de vérifications internes), le nombre de vérifications internes pour les corporations ayant un revenu brut annuel de 500 000 \$ et plus correspondait à environ la moitié du nombre prévu. Par ailleurs, il y avait eu très peu de vérifications externes ou internes pour les corporations ayant un revenu brut annuel inférieur à 500 000 \$. Cette situation restreignait la capacité du ministère à atteindre son objectif d'encourager la conformité volontaire à grande échelle.
- Même si le ministère a délibérément choisi de s'en remettre à l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) pour la vérification des corporations plus petites, il se doit d'obtenir les renseignements nécessaires pour déterminer si ce choix est justifié.
- La documentation des dossiers de vérification du ministère ne montrait pas de façon claire que les travaux de vérification nécessaires avaient été planifiés et exécutés comme il se doit et que toutes les vérifications avaient été examinées et approuvées par le supérieur concerné. En l'absence de ces étapes, le

ministère ne peut pas établir clairement que le contribuable vérifié a déclaré et versé le juste montant d'impôt.

- Le ministère n'offrait pas suffisamment de formation aux vérificateurs pour perfectionner leurs compétences techniques, ce qui peut restreindre leur capacité de s'occuper de façon efficace des questions fiscales techniques complexes propres à un secteur.

Le vérificateur a en outre constaté que l'unité de consultation fiscale de la Direction ne répondait pas rapidement à toutes les demandes de renseignements émanant des autres unités de la Direction et qu'elle ne veillait pas à résumer et à communiquer aux parties intéressées, dans les cas jugés nécessaires, les décisions rendues par la Direction des appels en matière fiscale et par les tribunaux au sujet des cotisations établies par voie de vérification et du renversement de ces cotisations.

1.2.1. Réponse du ministère⁴

Le ministère a indiqué qu'il appréciait les différentes observations et suggestions formulées par le vérificateur provincial sur l'administration du programme d'imposition des corporations.

Le ministère a conclu en disant que le vérificateur provincial avait soulevé des questions pertinentes, dont un grand nombre retenaient déjà l'attention du ministère. Celui-ci s'est engagé à envisager les changements recommandés dans le rapport en tenant compte, comme il se doit, des risques et des ressources disponibles.

2. PRODUCTION DES DÉCLARATIONS D'IMPÔT

En règle générale, toutes les corporations qui possèdent un établissement permanent en Ontario ou qui ont tiré un revenu de la location ou de la vente de biens immeubles dont elles étaient propriétaires en Ontario doivent produire une déclaration d'impôt pour chaque année d'imposition. Selon une autre formule, les corporations peuvent produire chaque année une dispense de produire si elles répondent à certains critères.

Les déclarations d'impôt peuvent être produites de trois façons différentes. En gros, 80 % des déclarations sont produites sur papier à l'aide d'un logiciel approuvé par le ministère, 10 % sont produites sur les formulaires fournis par le ministère et la dernière tranche de 10 % est produite sur disquette. Depuis le 1^{er} janvier 2000, le ministère numérise toutes les déclarations sur papier qu'il a traitées ainsi que les documents à l'appui soumis avec les déclarations produites sur disquettes.

Production électronique

Le Comité s'est penché sur le passage à la production électronique des déclarations d'impôt et plus précisément sur les problèmes que pose aux petites entreprises l'adoption d'un format électronique. Le ministère a expliqué que les petites entreprises pouvaient utiliser le formulaire abrégé (formulaire CT23), qui constitue une méthode simplifiée pour produire les déclarations d'impôt des corporations⁵. La majorité des entreprises impriment le formulaire et le transmettent au ministère⁶.

L'option PRO-D

Selon le ministère, plus de 90 % des corporations qui produisent une déclaration emploient un logiciel du secteur privé. Environ 50 000 corporations emploient la méthode PRO-D (production sur disquette)⁷. Au départ, ce sont principalement les grandes corporations qui utilisaient cette méthode, mais un certain nombre de petites entreprises l'ont maintenant adoptée⁸ :

Présentement, les corporations ne peuvent pas produire leurs déclarations d'impôt de l'Ontario sur l'Internet. Le ministère accepte toutefois depuis 1995 les déclarations d'impôt de l'Ontario produites à l'aide du système PRO-D. Il s'agit d'une méthode pour produire les déclarations d'impôt des corporations de l'Ontario en format électronique. Suivant cette méthode, la déclaration d'impôt est stockée sur une disquette et transmise au ministère. Les états financiers, ainsi que les annexes qui ne sont pas comprises sur la disquette, sont transmis sur papier en même temps que la disquette de manière à produire tous les documents exigés. Toutes les corporations peuvent produire électroniquement leurs déclarations d'impôt de l'Ontario avec la méthode PRO-D.

... Pour les années d'imposition se terminant en 2001 (l'année la plus récente pour laquelle des données complètes sont disponibles, c'est-à-dire que tous les délais possibles de production des déclarations sont échus), 15 % des corporations qui ont produit une déclaration d'impôt des corporations de l'Ontario ont employé la méthode PRO-D. Le système PRO-D du ministère n'est pas en mesure de fournir une ventilation sectorielle des corporations qui emploient la méthode PRO-D. Toutefois, nos (ministère des Finances) registres indiquent qu'environ 50 % des corporations qui utilisent

cette méthode sont de petites corporations ayant
un revenu brut inférieur à 500 000 \$.

Déclarations d'impôt 2001 des corporations qui ont utilisé la méthode
PRO-D

Les tableaux suivants fournissent une ventilation par importance et par genre des corporations qui ont utilisé la méthode PRO-D pour produire leurs déclarations d'impôt de 2001.

Corporations utilisant PRO-D (par catégorie de revenu et par genre)

Revenu brut (M = Million)	Nombre de corporations utilisant PRO-D
0 – 250 000 \$	22 068
250 000 \$ – 500 000 \$	3 990
500 000 \$ – 750 000 \$	2 282
750 000 \$ – 1 M\$	1 593
1 M\$ < 10 M\$	12 297
10 M\$ < 25 M\$	5 442
25 M\$ < 50 M\$	2 101
50 M\$ < 100 M\$	1 106
> 100 M\$	1 137
Total	52 016

Genre de corporation	Nombre de corporations utilisant PRO-D
Sociétés privées sous contrôle canadien	44 578
Autres sociétés privées	6 762
Sociétés publiques	676
Total	52 016

Source : Lettre du sous-ministre des Finances au Comité permanent des comptes publics, en date du 17 mars 2003.

Transmission électronique des déclarations des corporations

Au moment des audiences, l'ADRC menait un projet pilote sur la production des déclarations des corporations sur l'Internet. La province se propose d'examiner les résultats de ce projet et d'étudier ensuite la possibilité de poursuivre cette méthode de production d'ici un an⁹. Pour les années d'imposition se terminant en 2000 ou après 2000, l'ADRC permet aux corporations de produire certaines déclarations d'impôt par voie électronique sur l'Internet.

Le ministère a mentionné qu'il est toujours intéressé de trouver des façons de faciliter la production des déclarations pour les contribuables; par exemple, il a abrégé des formulaires. Il a expliqué au Comité qu'il étudierait d'autres façons

d'aider les contribuables, en particulier les petites corporations, à respecter leurs obligations de déclaration¹⁰.

Taux de participation à la production électronique

La stratégie du ministère vise à accroître le taux de participation des petites entreprises qui produisent leurs déclarations par voie électronique sur l'Internet. Le ministère a laissé entendre qu'il pourrait s'inspirer de l'expérience fédérale et peut-être s'associer à l'ADRC dans certains domaines¹¹.

Recommandation du Comité

Stratégie de sensibilisation à la production électronique

Le ministère a examiné différentes options pour faciliter la production des déclarations d'impôt et d'autres méthodes sont à l'étude¹². Plus précisément, la province s'est engagée à envisager la production sur l'Internet d'ici un an et a envoyé des demandes à des milliers de corporations pour qu'elles produisent à l'avenir des déclarations électroniques.

Le Comité a indiqué qu'une stratégie de sensibilisation provinciale à l'intention de corporations pourrait aider le ministère à atteindre son objectif de faciliter la production électronique des déclarations¹³.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

1. Le ministère des Finances doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur le succès de la production électronique des déclarations d'impôt des corporations et sur les mesures prises pour mettre en œuvre un programme de sensibilisation visant à inciter les grandes et petites corporations à adopter cette approche. Le ministère doit présenter son rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

2.1. Le rôle d'imposition des corporations

Le Système intégré d'administration des taxes et des impôts (SIATI) du ministère comprend un rôle d'imposition des corporations. En décembre 2001, ce rôle contenait environ 1,1 million de corporations inscrites, dont 763 000 étaient des entreprises exploitées activement, qui étaient censées, par conséquent, produire une déclaration annuelle. Le reste des corporations inscrites se composait principalement d'entreprises dont le compte avait été fermé.

Depuis les années 1970, l'information sur les corporations communiquée au MSCE sert à mettre à jour le rôle d'imposition des corporations du ministère. Actuellement, le MSCE transmet toutes les semaines au ministère par voie électronique les modifications qu'il reçoit sur l'information des corporations, et le SIATI met automatiquement à jour le rôle d'imposition. Par exemple, dans le cas

d'une fusion, le SIATI ouvre un compte pour la nouvelle corporation et le relie aux comptes des corporations remplacées, qui sont ensuite fermés.

Corporations inscrites dans les bases de données et synchronisation des données

Le ministère n'effectuait pas à intervalles réguliers de rapprochement des corporations actives inscrites dans les bases de données du MSCE et du SIATI pour s'assurer que toutes les corporations inscrites auprès du MSCE et qui sont tenues de produire une déclaration d'impôt figurent bel et bien dans le rôle d'imposition des corporations contenu dans le SIATI. À la suite d'une synchronisation ponctuelle des données réalisée en 1999, le SIATI utilise automatiquement les données du MSCE pour mettre à jour le rôle d'imposition des corporations. Toutefois, au moment de la vérification, il n'y avait aucun renseignement disponible sur la façon dont avaient été résolus les écarts relevés en 1998 ni sur les résultats de la synchronisation des données. Le vérificateur a indiqué dans son rapport que le ministère négociait une entente avec le MSCE suivant laquelle la base de données de ce ministère et le rôle d'imposition du SIATI feraient l'objet d'un rapprochement et d'une synchronisation tous les 6 à 12 mois.

Audiences du Comité

Bases de données

Le vérificateur a recommandé que le ministère compare à intervalles réguliers le rôle d'imposition des corporations et les corporations inscrites dans la base de données du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises et résolve rapidement les différences, le cas échéant¹⁴. En 2002, le ministère a comparé le rôle d'imposition intégral des corporations avec la base de données du MSCE pour résoudre tout écart pouvant exister. Il effectue présentement le rapprochement des données de ces sources pour améliorer l'administration générale du programme d'imposition des corporations¹⁵.

Le ministère collabore avec le MSCE, par exemple, sur le plan des mises à jour hebdomadaires et de la synchronisation des données deux fois par année¹⁶. De plus, les bases de données fournissent de l'information pour différentes raisons :

- la base de données sur l'imposition des corporations comprend les corporations qui peuvent être tenues de payer des impôts sur le revenu des corporations en Ontario. Les corporations qui possèdent un établissement permanent en Ontario, sans égard au lieu de leur incorporation, sont incluses;
- le MSCE exige que toutes les corporations qui exploitent une entreprise en Ontario, même si elles ne possèdent pas d'établissement permanent dans la province, soient incluses dans sa base de données;
- la base de données du MSCE comprend les corporations sans but lucratif, bien qu'elles ne soient pas tenues de payer l'impôt sur les corporations et qu'elles ne fassent pas partie de la base de données sur l'imposition des corporations¹⁷.

Le ministère reconnaît que le rapprochement des données de ces sources est un aspect important de l'administration du programme d'imposition des corporations¹⁸.

Recommandations du Comité

Rapprochement des bases de données et mises à jour de l'information

De concert avec le MSCE, le ministère s'emploie à instaurer un rapprochement semestriel des deux bases de données, à la suite d'une comparaison initiale en octobre 2002¹⁹.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

2. Le ministère des Finances doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur les progrès réalisés à l'endroit du rapprochement des bases de données du ministère des Finances et du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises. Le ministère doit présenter son rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

Procédures administratives pour les rôles d'imposition

Le ministère reçoit des mises à jour hebdomadaires du MSCE sur les nouvelles corporations qui se sont ajoutées à la base de données et sur les modifications apportées à l'information des corporations qui font partie de la base de données. Le ministère met à jour le rôle d'imposition des corporations en se fondant sur ces renseignements²⁰.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

3. Le ministère des Finances doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur les procédures administratives instaurées pour assurer une mise à jour rapide et exacte du rôle d'imposition et du profil des corporations au moyen de l'information reçue. Le ministère doit présenter son rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

2.2. Fermetures de compte prématurées

Le ministère a fermé manuellement quelque 40 000 comptes dans le SIATI, alors que ces comptes concernaient des sociétés qui étaient toujours inscrites comme entreprises exploitées activement auprès du MSCE et qui étaient encore susceptibles de répondre aux critères exigeant la production d'une déclaration d'impôt. Or, à la suite de la fermeture de ces comptes, le ministère considérait que les corporations concernées n'étaient plus censées produire de déclaration d'impôt et ne les avait pas incluses dans les statistiques sur les corporations ayant omis de

produire leurs déclarations. Selon le vérificateur, pour environ 15 000 de ces comptes, les corporations concernées devaient de l'argent au ministère et celui-ci avait fermé les comptes en partie pour pouvoir radier les montants impayés. De l'avis du vérificateur, le ministère n'aurait dû fermer aucun de ces comptes, car conformément à ce qui a été souligné, il s'agissait de corporations encore inscrites auprès du MSCE comme entreprises exploitées activement, et comme elles étaient encore susceptibles de répondre aux critères exigeant la production d'une déclaration d'impôt, elles auraient pu être tenues de produire une telle déclaration.

Audiences du Comité

Le ministère a fermé les comptes des sociétés qui n'étaient plus en exploitation et les comptes de celles qu'il n'avait pu retracer et sur lesquelles il ne pouvait percevoir d'impôt. En ce qui concerne les comptes fermés dans la base de données du MSCE, il se pourrait que les 40 000 corporations identifiées aient encore une déclaration provinciale à produire. Le ministère ne procédera pas de cette façon à l'avenir. Il a reconnu qu'il aurait dû d'abord appliquer le processus d'annulation de la charte²¹.

Recommandation du Comité

Comptes actifs/exigences de production

Le Comité est arrivé à la conclusion que la fermeture manuelle dans le SIATI de comptes de corporations qui étaient inscrites comme entreprises exploitées activement auprès du MSCE et qui pouvaient être encore susceptibles de répondre aux critères exigeant la production d'une déclaration d'impôt devait faire l'objet d'un examen. De plus, il faut instaurer des procédures administratives pour empêcher que cette situation ne se reproduise.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

4. Le ministère des Finances doit élaborer des procédures pour s'assurer de ne fermer aucun compte qui ne répond pas à tous les critères établis. Plus précisément, un compte ne peut être fermé sauf s'il est établi que la corporation est inactive et qu'elle n'a aucun arriéré d'impôt, même si elle demeure inscrite comme corporation exploitée activement auprès du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises. En d'autres termes, le ministère ne peut fermer le compte d'une corporation qui a des arriérés d'impôt uniquement pour pouvoir radier les montants impayés. Le ministère doit faire rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

2.3. Corporations ayant omis de produire leurs déclarations

Bon an mal an, un certain nombre de corporations actives omettent de produire leurs déclarations d'impôt et nombre d'entre elles ont omis de se plier à cette

exigence pendant un certain nombre d'années. Par exemple, les dossiers du ministère indiquaient que 355 000 corporations, sur un total de 763 000 ayant un compte actif, avaient omis de produire leurs déclarations en 2001. Au fil des années, ces corporations avaient omis de produire en tout 930 000 déclarations.

Globalement, l'augmentation du nombre de corporations ayant omis de produire leurs déclarations depuis la dernière vérification est largement imputable à la réduction des efforts déployés par le ministère pour assurer le suivi des déclarations en retard au cours des dernières années (p. ex., envoi d'avis de déclaration en retard, annulation de la charte et saisie des éléments d'actif). De plus, on a rapporté l'existence d'inexactitudes dans le SIATI (p. ex., des erreurs dans les adresses de 71 000 corporations qui ont omis de produire leurs déclarations).

Le réponse du ministère dans le rapport du vérificateur énumère les mesures prises pour régler ces questions²² :

- les rapports hebdomadaires émanant de la base de données du MSCE seront analysés à la lumière de la base de données sur l'imposition des corporations;
- une autre synchronisation complète des deux bases de données était prévue à l'automne 2002;
- l'affectation de ressources supplémentaires sur le plan du personnel et de la technologie de l'information pour assurer un suivi plus efficace des déclarations en retard (comparaison de la base de données sur l'imposition des corporations aux données fédérales pour renforcer les techniques actuelles d'évaluation du risque);
- le ministère a émis et continue d'émettre des avis de défaut sélectifs pour les déclarations d'impôt des corporations à risque élevé qui sont en retard;
- l'annulation de la charte sera mise en application pour les sociétés qui ne se conforment pas à la loi.

Sur une base permanente, le ministère s'est engagé à continuer d'évaluer la pertinence d'ajouter du personnel et des ressources de TI pour gérer de façon adéquate le nombre de corporations dont les déclarations d'impôt ou les dispenses de produire sont en retard et pour valider leur admissibilité à la dispense de produire. Cette évaluation comprendrait également l'examen de la pratique et des critères d'envoi sélectif d'avis de défaut²³.

Audiences du Comité

Corporations en défaut

D'après les estimations du ministère, les impôts dus par les corporations s'élevaient à environ 115 millions de dollars²⁴. Certaines corporations n'avaient pas produit de déclaration depuis plusieurs années et, d'après le ministère, la plupart étaient probablement des petites corporations ayant un revenu brut inférieur à 500 000 \$²⁵. Le ministère a fourni de l'information supplémentaire sur

les déclarations d'impôt en retard, lesquelles, selon les estimations, représentaient un montant de 16 millions de dollars en 1996 et de 33 millions de dollars en 1998²⁶.

Le ministère a donné le portrait suivant des corporations ayant omis de produire leurs déclarations :

- un tiers sont des corporations qui ont cessé d'exister, qui n'ont jamais démarré ou qui sont insolvables;
- un tiers sont dispensées de produire une déclaration d'impôt. Toutefois, elles ont omis de transmettre au ministère la documentation exigée sur cette dispense de produire et n'ont pas satisfait à tous les autres critères;
- un tiers ont une déclaration d'impôt en retard et pourraient devoir ou non de l'impôt au ministère, suivant qu'elles aient versé ou non des acomptes provisionnels pendant l'année. Par conséquent, le fait qu'une corporation n'a pas produit de déclaration ne veut pas nécessairement dire qu'elle n'a pas payé ses impôts²⁷.

Le ministère a expliqué que le nombre de corporations ayant omis de produire une déclaration a augmenté. Il imputait cette augmentation à différents motifs, notamment l'imposition d'une nouvelle exigence de production annuelle aux corporations admissibles à une dispense de produire. Par ailleurs, le rôle d'imposition des corporations a augmenté considérablement au cours des dernières années²⁸.

Mesures d'application du ministère

Le vérificateur a recommandé que le ministère recoure davantage aux mécanismes d'application pour promouvoir la conformité dans le cas des corporations en défaut et détermine s'il doit affecter d'autres ressources et instaurer des procédures supplémentaires pour effectuer le suivi des comptes en retard. Avant d'aborder les points précis qui préoccupent le Comité, tels que l'arriéré de déclarations d'impôt, les données en retard pour les déclarations et l'option d'annulation de la charte, il faut mettre en contexte les mesures prises par le ministère, dont il a été question au cours des audiences :

- *Annulation de la charte des corporations* : En 1997, le ministère a constaté qu'il ne pouvait pas se fier à l'information contenue dans son système informatique sur l'imposition des corporations pour annuler les chartes et il a cessé d'appliquer ce mécanisme²⁹. Il s'emploie à mettre en œuvre un système pour garantir que les corporations dont les déclarations d'impôt ou de dispense sont en retard produisent ces déclarations ou courent le risque de voir annuler leur charte (voir la section sur les chartes des corporations)³⁰.
- *Corporations dispensées de produire une déclaration d'impôt* : En 2000, une nouvelle exigence de production annuelle pour les corporations dispensées de produire une déclaration d'impôt³¹ est entrée en vigueur³². Jusqu'en 2000, ces corporations étaient tenues de produire une déclaration confirmant qu'elles étaient dispensées de produire une déclaration d'impôt, mais elles n'étaient pas obligées de le faire tous les ans. Or, en 2000, le ministère a exigé que les

corporations concernées produisent tous les ans, le cas échéant, la dispense de produire une déclaration d'impôt³³. Cette exigence de production supplémentaire a fait augmenter le nombre de déclarations d'impôt ou de déclarations de dispense reçues par le ministère³⁴.

Devant le nombre de corporations en défaut, le ministère a pris les mesures suivantes :

- *Unité de contrôle fiscal et d'observation de la loi* : En 1997, le ministère a créé l'Unité de contrôle fiscal et d'observation de la loi pour s'occuper, pour la plupart des programmes fiscaux, des entités non inscrites et qui ne produisent pas de déclaration d'impôt. Au cours des premières années, l'unité devait se concentrer sur l'arriéré des comptes de taxe de vente au détail (TVD) pour lesquels des déclarations étaient en retard. Cette tâche est maintenant terminée. Le ministère a confirmé qu'un montant de taxe de vente au détail de 126 millions de dollars avait été réclamé dans le cadre de l'élimination de l'arriéré. En 2001, le ministère a affecté les ressources de l'unité responsables de la conformité à l'imposition des corporations et, en février 2003, un suivi avait été effectué auprès de quelque 12 000 corporations³⁵ :

Environ la moitié des corporations sont maintenant en conformité ou ont indiqué n'avoir jamais lancé d'entreprise. Sur les 355 000 corporations qui ont omis de produire des déclarations d'impôt, nous savons que l'adresse de 71 000 d'entre elles était incorrecte. Jusqu'à maintenant, nous en avons retracé plus de 42 000 et nous en aurons terminé avec les autres d'ici la fin de mars de cette année [2003]...³⁶

En résumé, le 30 avril 2003, le ministère aura envoyé des avis à toutes les corporations ayant omis de produire une déclaration d'impôt ou une dispense de produire³⁷. Si l'avis initial reste sans réponse, un suivi sera effectué au moyen de l'envoi d'avis supplémentaires ou par téléphone. En vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*, la province peut poursuivre les administrateurs des corporations qui omettent de produire leurs déclarations d'impôt³⁸.

- *Demande automatisée de production* : Le système a été implanté en novembre 2002 pour réclamer les déclarations d'impôt des années précédentes lorsqu'une corporation produit la déclaration de l'année en cours sans avoir produit celle de l'année précédente. Le ministère a ainsi envoyé quelque 4 600 demandes de production de déclaration à des corporations³⁹.
- *Aide de fiscalistes* : Dans le cadre de l'initiative visant à éliminer l'arriéré de déclarations en retard, le ministère prévoit de communiquer avec les professionnels du domaine (p. ex., des fiscalistes et des associations comptables) pour les informer des exigences de production des corporations et favoriser ainsi la conformité⁴⁰.

- *Établissement de cotisation arbitraire d'impôt* : L'établissement d'une cotisation fondée sur la dernière déclaration d'impôt produite est rarement appliqué. Une demande automatique serait générée dans ces cas et un suivi serait effectué au moyen de l'envoi d'un avis⁴¹. En l'absence de réponse, le ministère établirait une cotisation arbitraire des impôts impayés⁴².
- *Poursuite des administrateurs des corporations* : Le ministère fera parvenir des avis de production à toutes les corporations en défaut et effectuera un suivi auprès de celles qui ne donnent pas suite à l'avis. En vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*, la province peut poursuivre les administrateurs des corporations pour le défaut de produire les déclarations d'impôt et imposer des amendes. En plus de l'annulation de la charte d'une corporation pour défaut de produire la déclaration d'impôt exigée, la province peut imposer des pénalités pour production tardive correspondant à 17 % du montant d'impôt dû; les amendes passent à 50 % du montant d'impôt dû dans le cas des corporations qui récidivent⁴³.

Arriéré de déclarations d'impôt des corporations

La Direction de l'imposition des compagnies du ministère des Finances est chargée de l'administration et de l'application du traitement des déclarations d'impôt, de l'établissement des cotisations, de l'exécution des vérifications externes et internes, du maintien du rôle d'imposition et des comptes des contribuables et de la prestation de services de conseils fiscaux⁴⁴. La Direction de la perception et de l'observation fiscale est chargée de percevoir les impôts impayés et d'obtenir les déclarations d'impôt en retard et d'appliquer dans les deux cas des mesures progressives pour y parvenir⁴⁵.

Au cours de l'exercice 2002, les recettes provenant de l'impôt sur les corporations s'élevaient à 6,6 milliards de dollars et concernaient plus de 800 000 corporations⁴⁶. L'arriéré des dernières années a été imputé en partie à l'augmentation du nombre de corporations tenues de produire une déclaration d'impôt et à l'imposition d'une nouvelle exigence de production annuelle aux corporations dispensées de produire une déclaration d'impôt⁴⁷. Entre le milieu et la fin des années 1990, le ministère a embauché 241 nouveaux vérificateurs et récupéré 434 millions de dollars en recettes provenant de l'impôt des corporations. En tout, le ministère a embauché 752 nouveaux vérificateurs et percepteurs et perçu 1,4 milliard de dollars de recettes qui lui étaient dues⁴⁸.

Le ministère a affecté des ressources supplémentaires pour éliminer l'arriéré⁴⁹. L'arriéré de taxes de vente au détail a été éliminé et le ministère prévoit de régler la majeure partie de l'arriéré de l'impôt des corporations dans l'année qui vient.

... [le ministère] apporte aux systèmes les changements qui nous permettront d'émettre les lettres de relance à intervalles réguliers et d'annuler les chartes. Nous avons les ressources nécessaires pour s'occuper de l'envoi initial de tous les avis que nous ferons parvenir en avril

[2003], soit les quelque 300 000 avis dont il est question dans le rapport du vérificateur provincial. Nous demanderons aussi des ressources temporaires supplémentaires pour nous aider à éliminer cet arriéré⁵⁰.

Par ailleurs, le ministère a expliqué que les changements apportés aux systèmes étaient appuyés par l'ajout de nouvelles ressources et qu'une fois que l'arriéré serait éliminé, ces ajustements lui permettraient de rester à jour⁵¹. Le vérificateur a indiqué que le ministère avait réaffecté des ressources en février 2001 pour mettre sur pied l'Unité de contrôle fiscal et d'observation de la loi chargée d'effectuer le suivi des corporations en défaut.

À la fin de décembre 2001, sur 3 400 corporations ayant fait l'objet d'un suivi, environ 2 700, soit 80 %, avaient produit les déclarations exigées, lesquelles ont généré des recettes de 2,6 millions de dollars en autocotisations. Par ailleurs, 30 corporations ont reçu un avis de cotisation arbitraire représentant un total de 130 000 \$. Le ministère nous a informés [le Bureau du vérificateur provincial] qu'il espérait percevoir un montant supplémentaire de 115 millions de dollars en impôts auprès de toutes les corporations en défaut d'ici la fin de l'exercice 2003-2004⁵².

Le ministère a indiqué qu'il aura instauré d'ici la fin d'avril 2003 un processus pour communiquer avec toutes les corporations en défaut, remédiant ainsi aux inexactitudes du SIATI (p. ex., adresses incorrectes). Il s'attend à ce que l'exécution des vérifications et la présentation des oppositions prennent plus de deux ans, mais la majorité de l'arriéré devrait être éliminée dans un délai de deux ans⁵³. Les corporations dispensées de produire une déclaration d'impôt doivent maintenant produire une déclaration annuelle confirmant qu'elles continuent de bénéficier d'une dispense puisqu'elles satisfont aux critères établis⁵⁴. Si elles ne produisent pas la déclaration requise, elles sont alors considérées comme des corporations ayant omis de produire une déclaration⁵⁵.

Il existe un plan de communication pour informer les corporations de leur responsabilité de produire les déclarations d'impôt ou les déclarations de dispense exigées, et également pour améliorer le processus en général⁵⁶. Le ministère a de nouvelles ressources temporaires et il demandera des ressources supplémentaires pour éliminer l'arriéré⁵⁷.

Recommandation du Comité

Suivi de l'arriéré d'impôts

Le Comité a noté que le vérificateur estimait que le suivi, si le ministère utilisait les processus en vigueur, prendrait plusieurs années à éliminer au complet l'arriéré actuel d'impôts des corporations⁵⁸. Le Comité est réconforté par l'engagement du ministère de s'attaquer à la question des déclarations en retard avant la fin de l'année, compte tenu de la complexité du processus et des ressources nécessaires pour identifier des milliers de corporations⁵⁹. Le Comité est d'avis que le processus de rapprochement exige un engagement ferme à l'endroit du calendrier accéléré annoncé.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

5. Le ministère des Finances doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur les progrès de son initiative de suivi visant à régler l'arriéré de corporations qui ont omis de produire des déclarations d'impôt. Le rapport doit contenir une évaluation de la méthode d'application adoptée et de l'impact global (p. ex., le nombre d'entreprises ayant fait l'objet d'une enquête et le nombre de celles qui demeurent en défaut ainsi que le montant total d'impôt perçu et impayé). Le ministère doit présenter son rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

Données d'impôt en retard

Le vérificateur a recommandé que le ministère effectue en temps opportun le suivi des renseignements manquants afin d'accélérer le traitement des déclarations. Parallèlement à la question de la non-conformité touchant la production des déclarations, le Comité s'inquiète de la capacité du ministère d'obtenir du gouvernement fédéral les renseignements nécessaires sur l'imposition des corporations⁶⁰.

Le ministère a indiqué que des mesures ont été prises pour remédier aux omissions dans les déclarations⁶¹. Plus précisément, il a instauré un processus automatique pour traiter les déclarations dans lesquelles il manque des déductions réclamées les années précédentes et a amélioré les processus pour assurer un suivi plus rapide des autres renseignements qui manquent (p. ex., éléments du contribuable et vérification d'organismes de réglementation tels que l'ADRC). Une demande automatique est générée dans ces cas et un processus de suivi est enclenché au moyen de l'envoi d'un avis⁶². En l'absence de réponse, le ministère établit une cotisation d'impôt arbitraire pour la corporation concernée⁶³.

Processus d'annulation des chartes

Le ministère a expliqué qu'il y avait eu des erreurs au départ dans l'annulation des chartes et que le processus avait cessé d'être appliqué à cause de problèmes dans le système⁶⁴. Le ministère des Finances et le ministère des Services aux

consommateurs et aux entreprises ont ensuite modifié le processus d'annulation des chartes de corporations provinciales et celui-ci est de nouveau appliqué⁶⁵.

L'annulation repose maintenant sur une série d'étapes progressives et documentées⁶⁶. Dans le cadre de ce processus, un nouveau système d'identification informatisé était en cours d'élaboration en février 2003⁶⁷. Le MSCE publie le nom des corporations concernées dans *La gazette de l'Ontario* pour indiquer que leur charte est en instance d'annulation⁶⁸. Le ministère applique les étapes suivantes pour inciter les corporations à se conformer avant l'annulation de leur charte :

- dans le cas d'une entreprise active qui n'a produit ni déclaration d'impôt ni déclaration de dispense, celle-ci doit produire une déclaration indiquant sa situation actuelle;
- le ministère peut établir une cotisation d'impôt arbitraire à l'endroit des déclarations relatives aux années antérieures et, suivant les particularités du cas, la province peut poursuivre les administrateurs en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*⁶⁹.

Au cours des quelque 18 derniers mois, les efforts ont été concentrés sur l'imposition des corporations et ont abouti à l'identification et au traitement d'environ 12 000 corporations. La charte de certaines d'entre elles sera annulée⁷⁰.

Recommandations du Comité

Nouveau processus d'annulation des chartes

Le Comité a pris note des éléments contribuant à l'importance du nombre de corporations ayant omis de produire leurs déclarations d'impôt et des initiatives du ministère pour corriger la situation. Le Comité appuie la position du ministère suivant laquelle il est essentiel de faire preuve d'une diligence raisonnable avant de procéder à l'annulation d'une charte. Les autres options comprennent la poursuite des administrateurs des corporations et l'imposition d'amendes.

Compte tenu de la complexité de la non-conformité en matière de production des déclarations d'impôt et de la sévérité des différentes options envisagées, le Comité est entièrement d'accord avec l'adoption de la méthode des étapes documentées. Un compte rendu exact du processus d'application est essentiel pour éviter les erreurs qui se sont produites au début dans l'annulation des chartes.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

6. Le ministère des Finances doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur les annulations de charte. Ce rapport doit comprendre une évaluation de la méthode d'annulation et indiquer les mesures de suivi appliquées dans les cas de non-conformité prolongée, les poursuites entamées contre les administrateurs des corporations et les amendes et pénalités imposées. Le ministère doit présenter son rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

Annulations de charte par les corporations

En plus des initiatives du ministère concernant les procédures à suivre pour annuler les chartes des corporations, le Comité a conclu que les propriétaires des compagnies ont la responsabilité d'annuler proactivement leur charte lorsqu'ils décident de ne plus exploiter une entreprise sous une raison sociale donnée ou lorsqu'une corporation est inactive depuis un bon moment et qu'elle n'a pas d'arriéré d'impôts.

La Partie XVI de la *Loi sur les sociétés par actions* prévoit des procédures pour la liquidation et la dissolution volontaires des corporations, tant pour celles qui ont été actives que pour celles qui ne l'ont jamais été. Les frais réclamés par le ministère pour la production des déclarations dans le cas des dissolutions volontaires sont modestes, soit de l'ordre de 25 \$. Le Comité remarque qu'un grand nombre de corporations inactives ne sont pas dissolues même si elles n'ont pas d'arriéré d'impôts, qu'elles n'ont pas de dettes et qu'elles ne seront probablement pas actives dans le futur. Lorsque les corporations ne respectent pas l'obligation de produire les déclarations d'impôt annuelles, la province doit assumer le fardeau et le coût du suivi des déclarations d'impôt non produites.

Le Comité est arrivé à la conclusion que le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises et le ministère des Finances doivent prendre la décision d'informer les administrateurs et les actionnaires de la possibilité d'annuler leur charte à un coût minime au moyen de la dissolution volontaire d'une corporation inactive.

Avis d'annulation de charte involontaire

Dans le cas où une corporation ne produit pas sa déclaration d'impôt pour une année donnée, le Comité arrive à la conclusion que la province doit prendre des mesures pour enclencher le processus d'annulation de la charte au cours de l'année d'imposition subséquente en joignant un avis en ce sens à la trousse d'imposition envoyée par le ministère pour l'année suivante. Cet avis énoncerait les conséquences de l'annulation de la charte par la province (sous réserve d'un avis en bonne et due forme aux créanciers) et les mesures que doit prendre la corporation pour éviter l'annulation de sa charte.

Si une corporation décide de ne pas donner suite à l'avis, la charte est dissolue automatiquement après un délai de neuf mois et, par conséquent, il n'est pas nécessaire d'envoyer la trousse d'imposition provinciale des corporations la troisième année. Ainsi, c'est la corporation, et non plus le ministère, qui assumerait le fardeau de la responsabilité et des coûts, conclut le Comité. La province devrait peut-être mener des consultations sur cette question, en particulier avec des fiscalistes et des professionnels de domaines connexes, ainsi qu'avec le grand public au besoin, pour déterminer la meilleure façon d'instaurer ce changement.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

7. Le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises et le ministère des Finances doivent unir leurs efforts pour inciter les administrateurs et les actionnaires à dissoudre volontairement les corporations inactives. Si une corporation ne produit pas de déclaration d'impôt une année donnée, le ministère des Finances doit joindre à la trousse d'imposition de l'année subséquente un avis informant la corporation que sa charte sera automatiquement annulée après un délai de neuf mois, sauf si le ministère reçoit toutes les déclarations fiscales en retard. Le ministère doit présenter son rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

3. ACTIVITÉS DE VÉRIFICATION DU MINISTÈRE RELATIVES AUX CONTRIBUABLES

Le ministère effectue trois genres de vérification : des vérifications externes discrétionnaires, restreintes en général aux corporations qui déclarent un revenu brut annuel de plus de 7 millions de dollars et qui sont effectuées sur les lieux d'affaires du contribuable; des vérifications internes discrétionnaires, restreintes en général aux corporations qui déclarent un revenu brut annuel se situant entre 500 000 \$ et 7 millions de dollars et qui sont effectuées dans deux bureaux fiscaux régionaux du ministère; des vérifications internes nominales qui constituent un examen obligatoire des déclarations d'une corporation.

Les corporations de l'Ontario peuvent également faire l'objet d'une vérification de l'ADRC. Toutefois, exception faite de la communication des avis fédéraux de cotisation et de nouvelle cotisation, il y a eu très peu de tentatives pour coordonner l'étendue de la vérification entre les deux compétences.

3.1. Étendue de la vérification

Le ministère a effectué 94 % du nombre de vérifications externes discrétionnaires prévu pour les corporations. Les plus importantes d'entre elles ont été vérifiées en général selon un cycle de trois ou quatre ans comme prévu et le nombre de vérifications externes discrétionnaires effectuées a plus que doublé dans l'ensemble depuis la dernière vérification du Bureau du vérificateur provincial en 1996. Toutefois, le ministère n'a effectué que la moitié environ du nombre de vérifications internes discrétionnaires prévu.

Le vérificateur trouvait préoccupant le fait que les corporations dont le revenu brut annuel est inférieur à 500 000 \$ et qui représentent environ 87 % du nombre de corporations énumérées dans le rôle d'imposition n'étaient pas soumises normalement à une vérification, sauf si des problèmes précis étaient relevés.

Vérifications de l'ADRC

Une grande partie des vérifications effectuées par l'ADRC portait sur des petites corporations, dont un grand nombre ont un revenu inférieur à 300 000 \$. Le

ministère avait décidé de s'en remettre à l'ADRC pour vérifier ces petites corporations. Toutefois, il n'obtenait pas de renseignements précis sur le programme de vérification des petites entreprises de l'ADRC pour déterminer si sa décision était justifiée. Par exemple, il n'obtenait aucun renseignement sur l'étendue de la vérification, sur les critères de sélection aux fins de vérification, sur la nature et la portée des travaux effectués et sur les résultats obtenus.

Vérifications internes discrétionnaires

Le vérificateur a recommandé que le ministère effectue le nombre de vérifications internes discrétionnaires prévu pour les corporations dont le revenu brut annuel se situe entre 500 000 \$ et 7 millions de dollars et qu'il examine la pertinence de vérifier, d'après les risques évalués, un plus grand nombre de corporations dont le revenu brut annuel est inférieur à 500 000 \$. En outre, si le ministère continue de s'en remettre aux vérifications effectuées par l'Agence des douanes et du revenu du Canada, il doit obtenir des renseignements précis sur le programme de vérification des petites entreprises de l'ADRC et l'examiner pour déterminer s'il répond à ses attentes, et s'il est justifié de s'en remettre aux vérifications de l'ADRC.

En guise de réponse, le ministère s'est engagé à prendre les mesures suivantes :

- fixer des objectifs réalistes en ce qui concerne le nombre de vérifications internes discrétionnaires à effectuer;
- recueillir, examiner et analyser tous les mois les données sur le nombre réel de vérifications effectuées par rapport aux chiffres prévus et prendre les mesures nécessaires pour garantir l'exécution du nombre de vérifications prévu.

Le ministère a expliqué s'en remettre à l'ADRC pour la vérification des petites corporations qui figurent sur le rôle d'imposition afin d'assurer une utilisation efficiente des ressources ministérielles et de réduire au minimum le fardeau de la conformité pour les petites entreprises. Toutefois, la Direction de l'imposition des compagnies obtiendra des renseignements supplémentaires auprès de l'ADRC sur son programme de vérification des petites entreprises afin de pouvoir mieux évaluer l'efficacité de cette approche et d'apporter les changements qui s'imposent, au besoin.

Audiences du Comité

Suivi du ministère auprès de l'ADRC

Le ministère met sur pied une nouvelle unité de contrôle et d'analyse des vérifications à la Direction de l'imposition des compagnies⁷¹. Cette unité veillera à ce que l'éventail de corporations choisies aux fins de vérification soit suffisamment large et elle tiendra des consultations avec le percepteur d'impôt fédéral (l'ADRC) sur ses programmes de vérification, plus précisément sur les critères appliqués⁷². Le Comité a noté que cet examen avec son homologue fédéral comprendrait une comparaison permanente des résultats de la vérification provinciale des corporations avec ceux de l'ADRC⁷³.

Recommandation du Comité

Le Comité appuie la position du vérificateur voulant que le fait de s'en remettre aux vérifications de l'ADRC nécessite une surveillance du programme fédéral de vérification des petites entreprises. En se fondant sur cet examen, le ministère serait en mesure de déterminer les avantages, le cas échéant, de mener des vérifications indépendantes de celles de l'ADRC à long terme.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

8. Le ministère des Finances doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur la pertinence de l'étendue de la vérification des petites entreprises effectuée par l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Un examen provincial du programme de vérification fédéral doit déterminer si les objectifs du ministère en matière d'étendue et de vérification sont atteints, et comprendre une évaluation des façons de limiter le fardeau de la conformité pour les petites entreprises tout en optimisant les ressources. En dernier lieu, l'examen doit établir l'efficacité globale de cette approche. Le ministère doit présenter son rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

3.2. Vérifications discrétionnaires externes et internes

Sélection aux fins de vérification

Pour garantir que le ministère reçoit le juste montant d'impôt qui lui est dû et pour favoriser la conformité volontaire à grande échelle, le processus de sélection aux fins de vérification est censé cibler les corporations qui sont le plus susceptibles de non-conformité importante d'après l'évaluation des risques et cibler également un large éventail de corporations.

D'après le rapport du vérificateur, avant l'implantation du SIATI en 1995, le ministère disposait d'un système qui classait automatiquement chacune des déclarations à l'aide d'un système de points en fonction du risque pour ensuite effectuer une sélection aux fins de vérification parmi les déclarations classées. Ce système a été abandonné. Maintenant, les directeurs de vérification principaux dans chacun des quatre bureaux régionaux et à la Direction de l'imposition des compagnies choisissent au hasard des groupes de 20 à 50 corporations dans la partie du rôle d'imposition qui leur est assignée. Ils procèdent ensuite à un examen rapide des déclarations d'impôt de chacune de ces corporations et choisissent au meilleur de leur jugement entre 10 et 20 d'entre elles pour les soumettre à une vérification externe discrétionnaire. La sélection des corporations à soumettre à une vérification interne discrétionnaire repose sur un processus semblable, mais, dans ce cas, la sélection au hasard initiale se fait dans une liste de corporations qui répondent à certains critères.

Le vérificateur était préoccupé par le processus de sélection en vigueur. Pendant la vérification, le ministère l'a informé qu'il élaborait des directives générales à l'intention des chefs de vérification pour les guider au cours de l'examen initial des dossiers, ainsi qu'une liste de contrôle pour documenter ces examens.

Contrairement au processus de sélection informel du ministère, l'ADRC procède à une évaluation détaillée du risque pour déterminer la charge de travail potentielle et pour cerner les questions propres à une vérification et faire en sorte que seules les questions importantes retiennent l'attention des vérificateurs d'un bout à l'autre de la vérification. Pour les corporations plus petites, l'ADRC emploie une méthode de rapprochement informatisé des renseignements et a recours à des analyses statistiques qualitatives et quantitatives pour déterminer et choisir aux fins de vérification les corporations fortement susceptibles de non-conformité.

La Division des recettes fiscales du ministère a lancé un projet de sélection des vérifications en juillet 2001 qui porte sur l'ensemble des activités de vérification visant les contribuables pour tous les genres d'impôts perçus par le ministère. Le projet vise à déterminer et à décrire les méthodes de sélection employées par les directions du ministère qui s'occupent de la perception des impôts et par ses bureaux fiscaux régionaux afin de définir les pratiques exemplaires et d'évaluer la possibilité de regrouper la fonction de sélection des vérifications.

Le vérificateur a recommandé que le ministère s'assure que son processus de sélection aux fins de vérification évalue le risque de non-conformité importante de toutes les corporations et permet de choisir celles qui présentent le plus grand risque, et qu'il surveille l'éventail de corporations choisies aux fins de vérification pour que cet éventail soit suffisamment large du point de vue des secteurs et de l'emplacement géographique afin de favoriser la conformité volontaire à grande échelle.

Le processus de sélection actuel du ministère tient compte du risque de non-conformité, mais il examinera de façon plus approfondie l'utilisation d'une méthode plus formelle fondée sur le risque pour continuer d'améliorer le processus de sélection tant pour les vérifications externes que pour les vérifications internes. Le ministère s'occupe par ailleurs de créer une nouvelle unité de contrôle et d'analyse des vérifications au sein de la Direction de l'imposition des compagnies, qui sera chargée de maintenir et d'analyser une base de données sur toutes les vérifications assignées et effectuées. L'unité veillera à ce que l'éventail de corporations choisies aux fins de vérification soit suffisamment large du point de vue des secteurs et de l'emplacement géographique.

Audiences du Comité

Vérifications internes discrétionnaires (de 1998 jusqu'à maintenant)

La fonction de vérification interne discrétionnaire a été rétablie dans le cadre du Programme d'intégrité du système fiscal du ministère⁷⁴. Le Comité a remarqué que l'ancien système de points en fonction du risque a été remplacé par un processus de sélection moins structuré pour cette catégorie de vérifications⁷⁵. Le ministère examine maintenant l'ancienne méthode d'évaluation fondée sur le risque⁷⁶.

Objectifs de vérification

Le vérificateur a indiqué que le ministère n'avait effectué que la moitié environ du nombre de vérifications internes discrétionnaires prévu pour les corporations déclarant un revenu brut annuel de 500 000 \$ et plus⁷⁷. Le ministère a expliqué que le nombre de ces vérifications était inférieur aux attentes parce qu'il avait prévu environ 15 heures par vérification interne discrétionnaire alors que chacune avait pris près de 20 heures à cause du grand nombre de nouveaux vérificateurs⁷⁸.

Le Comité a demandé si le ministère avait reçu l'instruction de respecter le nombre de vérifications discrétionnaires prévu et s'il prévoyait en augmenter le nombre⁷⁹. Pour la période d'imposition 2000-2001, le ministère a effectué 53 % des vérifications discrétionnaires prévues⁸⁰.

Le ministère s'est engagé à atteindre à l'avenir les objectifs fixés pour ces vérifications, d'après un pourcentage établi de toutes les corporations qui produisent une déclaration⁸¹. Le ministère évalue présentement ses procédures de vérification du point de vue du nombre de vérifications. Également, conformément à ce qui a été mentionné, il se penche avec l'ADRC sur l'étendue de la vérification⁸², en particulier dans le cas des petites entreprises où le ministère s'en remet entièrement à l'ADRC. La surveillance exercée par le ministère auprès de l'ADRC vise à garantir que cette approche répond aux objectifs de la province.

Recommandation du Comité

Vérifications internes discrétionnaires prévues

Le Comité souligne de nouveau le mérite de la position du vérificateur voulant que le ministère effectue le nombre prévu de vérifications internes discrétionnaires et réexamine la pertinence d'effectuer des vérifications d'après les risques évalués. Le Comité est réconforté par le fait que le ministère se penche sur une méthode axée sur le risque plus structurée pour améliorer le processus de sélection aux fins de vérification.

Le Comité a noté que le ministère s'est engagé à atteindre l'objectif qu'il s'est fixé pour 2003 sur le plan des vérifications internes discrétionnaires. Le Comité croit comprendre que ce nombre augmentera en fonction du nombre de corporations, ce qui exercera des pressions supplémentaires sur les ressources du ministère pour maintenir un taux de vérification idéal. L'unité de contrôle et

d'analyse des vérifications proposée vise à maintenir et à analyser la base de données sur les vérifications assignées et effectuées, de manière à assurer la vérification d'un éventail diversifié de corporations par secteur et par région.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

9. Le ministère des Finances doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur le rendement de la fonction de vérification interne discrétionnaire, en indiquant notamment le nombre de vérifications prévues et effectuées et les résultats pour 2002-2003. Le ministère doit en outre indiquer le montant de cotisation généré par cette fonction, établi par l'unité de contrôle et d'analyse des vérifications. Le ministère doit présenter son rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

4. BESOINS DE FORMATION

Au cours des cinq dernières années, le ministère a embauché un grand nombre de vérificateurs pour effectuer les vérifications discrétionnaires internes et externes. Comme les postes de vérification interne, en particulier, sont considérés comme des postes de premier échelon, un certain nombre des personnes embauchées pour occuper ces postes n'avaient pas une expérience poussée de la vérification ou de l'imposition. La formation initiale offerte aux vérificateurs par le ministère comportait un cours d'introduction couvrant les exigences de base de la fonction de vérification, le fonctionnement du SIATI et les exigences législatives générales. En ce qui a trait à la formation offerte à l'échelle du ministère, le vérificateur avait été informé que celle-ci s'était résumée à trois journées dans la période de deux ans couvrant 2000 et 2001 et que le ministère n'offrait pas de formation sur la vérification avancée ni sur les exigences législatives techniques.

Pour aider les vérificateurs affectés aux vérifications externes et internes à régler les questions d'imposition des corporations et pour améliorer la perception des impôts, le vérificateur a recommandé que le ministère veille à offrir suffisamment de formation sur les questions techniques complexes et sur les aspects à risque élevé propres à un secteur et qu'il envisage de financer, sur une base individuelle, les initiatives en matière de formation qui étofferaient les connaissances des vérificateurs.

En réponse à la recommandation du vérificateur, le ministère a adopté la formation améliorée comme priorité stratégique. Des plans de formation technique propre à l'emploi ont été élaborés pour tous les postes de vérification de la Division. De plus, une unité de formation a été créée à la Direction de l'imposition des compagnies pour améliorer le matériel de formation actuel et élaborer du matériel de formation technique supplémentaire à l'intention des vérificateurs et des autres employés qui s'occupent de questions d'imposition des corporations. Le ministère s'est engagé à réviser sa politique de financement de la formation individuelle pour les vérificateurs et les autres employés dans le but

d'assurer le financement des occasions de formation là où elles sont le plus nécessaires.

Audiences du Comité

Formation en vérification

Le ministère a indiqué qu'il réglerait la question de la formation en réponse au rapport du vérificateur⁸³. Des programmes de formation ont été mis sur pied et le ministère s'est engagé à étudier les différents besoins de formation de son personnel dans le domaine de l'imposition des corporations⁸⁴. Il s'est engagé à assurer une administration judicieuse et efficace de la formation du personnel.

D'après le sous-ministre, il incombe au ministère de fournir les ressources nécessaires pour la formation et d'établir si une injection formelle de nouveaux fonds s'impose pour la formation⁸⁵. Conformément à ce qui est mentionné précédemment dans ce rapport, entre le milieu et la fin des années 1990, le ministère a embauché 241 nouveaux vérificateurs pour s'occuper des comptes des corporations⁸⁶.

Recommandation du Comité

Formation en vérification du personnel

Le Comité a pris note que le ministère s'est engagé à affecter des ressources à la formation du personnel de vérification. Par ailleurs, la réponse initiale du ministère indique qu'il considère comme une priorité l'engagement de la province de percevoir les arriérés d'impôt des corporations.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

10. Le ministère des Finances doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur les programmes de formation qu'il offre aux vérificateurs dans le domaine de l'imposition des corporations. Le rapport doit fournir des détails sur les ressources que le ministère s'engage à affecter aux programmes de formation au cours des cinq prochaines années. Le ministère doit présenter son rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

5. SOUTIEN CONSULTATIF FISCAL

5.1 Demandes présentées à l'unité de consultation fiscale

L'une des principales responsabilités de l'unité de consultation fiscale est de recommander les modifications à apporter aux dispositions législatives en vigueur et de préparer et communiquer, pour toutes les unités de la Direction, les interprétations et les décisions législatives à l'intention des contribuables. Au moment de la réception des demandes, l'unité consigne la date de réception et la

nature de la demande, le nom des employés à qui est assignée la demande et l'état d'avancement de la demande. D'après le vérificateur, l'unité de consultation fiscale a préparé 54 décisions anticipées et 64 interprétations écrites au cours de l'exercice 2001-2002.

Selon la haute direction de l'unité de consultation fiscale, les auteurs d'une demande peuvent s'attendre raisonnablement à obtenir une réponse dans un délai de 90 jours. Le personnel de gestion a toutefois indiqué que l'unité avait mis entre six mois et un an pour répondre à la plupart des demandes au cours des 18 derniers mois.

Le personnel de gestion de l'unité de consultation fiscale savait qu'il y avait des demandes reçues depuis longtemps, mais il était incapable d'y répondre à cause en partie des postes non comblés dans le secteur, certains depuis la fin de 2000. Au moment de la vérification, l'unité de consultation fiscale recrutait du personnel pour les combler.

5.2. Communication des décisions

Les décisions rendues par la Direction des appels en matière fiscale qui entraînent, par exemple, un renversement des cotisations de vérification, ainsi que les décisions rendues par les tribunaux au sujet des cotisations de vérification, sont transmises à l'unité de consultation fiscale. Elles sont résumées et communiquées à tous les bureaux fiscaux régionaux. L'unité n'avait pu résumer de nombreuses décisions d'appel en matière fiscale rendues entre juillet 2000 et mars 2002 et ce, à cause des postes non comblés. Les vérificateurs n'étaient donc pas informés des décisions d'appel en matière fiscale qui pouvaient avoir une incidence sur les cotisations.

Le vérificateur a recommandé que l'unité établisse un délai normalisé pour répondre aux demandes officielles de services consultatifs fiscaux, réponde à toutes les demandes d'interprétation officielles émanant des bureaux fiscaux régionaux dans le délai normalisé établi et résume et, s'il y a lieu, communique toutes les décisions d'appel en matière fiscale à toutes les parties intéressées, de façon appropriée et en temps voulu.

Dans sa réponse au rapport de vérification, le ministère a indiqué que l'unité de consultation fiscale avait été restructurée en novembre 2001 pour améliorer la gamme de services offerts. En plus d'augmenter les effectifs, le ministère tenait des consultations pour établir un délai de réponse raisonnable aux demandes courantes de services consultatifs fiscaux. Par ailleurs, l'unité était censée accélérer le processus de résumé et d'examen des décisions d'appel importantes en matière fiscale. Le personnel affecté à l'imposition des corporations sera avisé plus rapidement des décisions et des causes fiscales qui ont un effet important sur les politiques et les pratiques du ministère en matière d'établissement des cotisations afin d'assurer un traitement rapide.

Délais de réponse et dotation

Le problème de dotation de l'unité de consultation fiscale du ministère découlait d'un taux de vacance de près de 45 %, imputable en partie aux discussions sur la rémunération⁸⁷. Certains postes sont demeurés vacants pendant plus d'un an. Le ministère s'emploie à combler les postes vacants et certains niveaux de rémunération ont été ajustés⁸⁸.

Recommandation du Comité

Le Comité reconnaît toute l'importance des services fournis par l'unité de consultation fiscale pour permettre aux corporations de respecter les délais de production en se fondant sur des renseignements à jour. Il est essentiel que l'unité puisse compter sur un effectif complet pour respecter les délais de communication prévus pour les interprétations et les décisions législatives.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

11. Le ministère des Finances doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur les mesures prises et sur les résultats obtenus par l'unité de consultation fiscale en ce qui concerne les délais de réponse opportuns aux demandes des clients en matière d'interprétations et de décisions législatives. Le ministère doit présenter son rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

6. L'ÉCART FISCAL

Le ministère préconise la conformité des contribuables afin de réduire l'évitement fiscal, couramment appelé « l'écart fiscal », que l'on attribue en partie à l'économie clandestine. D'après le rapport de vérification, en plus d'augmenter du point de vue de la valeur absolue, l'économie clandestine a enregistré une croissance spectaculaire par rapport à l'économie régulière.

L'ADRC a lancé plusieurs initiatives pour remédier à l'écart fiscal, notamment le programme de sensibilisation du milieu, qui est une initiative reposant sur une équipe de vérificateurs dont la mission est de sensibiliser les contribuables et de répondre à leurs préoccupations.

Au niveau provincial, la Direction de l'analyse et des politiques macroéconomiques du ministère a laissé entendre qu'aucune étude de l'économie clandestine du point de vue de son incidence sur les impôts sur le revenu des corporations n'avait été effectuée au cours des dernières années. Le vérificateur a recommandé que le ministère mène une étude dans les secteurs contribuant à l'écart fiscal et affecte les ressources nécessaires pour minimiser les pertes fiscales continues. Le ministère des Finances participe à des recherches permanentes dans ce domaine afin d'améliorer la conformité volontaire. Il a concentré ses efforts sur des aspects déterminants tels que l'effet d'une

modification des taux d'imposition et le niveau d'application. L'augmentation du nombre de vérificateurs a élargi l'étendue de la vérification, et les taux d'imposition des corporations de l'Ontario ont baissé depuis 1995.

Audiences du Comité

Recherches sur l'écart fiscal

En ce qui a trait à sa participation à des études sur l'économie clandestine, le ministère a expliqué au Comité que ses recherches visent à remédier aux problèmes à long terme. Dans les années 1990, le ministère a mené des études macroéconomiques qui ne portaient pas sur l'imposition même des corporations. Il participe actuellement aux initiatives suivantes qui se rapportent à l'économie clandestine, en plus de fournir des ressources de vérification pour l'administration fiscale⁸⁹ :

- étudier la question de l'écart fiscal de concert avec l'Internal Revenue Service (IRS) des États-Unis. Le ministère a expliqué que l'IRS, sur une base expérimentale, estime l'écart fiscal à l'aide de données sur la conformité et les contribuables pour en tirer des modèles de conformité⁹⁰. La question est de savoir si ceci pourrait s'appliquer à l'expérience ontarienne;
- examiner les études de l'IRS sur de grandes quantités de vérifications par sondages dans le cadre desquelles les corporations ont été soumises à une vérification au hasard pour déterminer l'étendue de la sous-déclaration des revenus. Cette approche comportait toutefois des désavantages; elle coûtait très cher, notamment, et constituait une intrusion dans la vie des contribuables qui selon toute probabilité n'avaient rien à se reprocher⁹¹;
- évaluer une méthode ministérielle basée sur des statistiques pour déduire la probabilité ou l'étendue de l'évitement fiscal dans l'économie provinciale⁹².

Recommandation du Comité

Nécessité de poursuivre les recherches

Se fondant sur l'importance de l'économie clandestine au Canada (20 % du PIB canadien en 2002 selon les estimations), le Comité a conclu que la Direction de l'analyse et des politiques macroéconomiques du ministère doit poursuivre en permanence les recherches sur l'écart fiscal en Ontario.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

12. La Direction de l'analyse et des politiques macroéconomiques du ministère des Finances doit effectuer des recherches sur l'évitement fiscal des corporations en Ontario ainsi que sur l'incidence de ces recherches sur la réduction de l'écart fiscal et sur l'augmentation de la conformité volontaire. Le ministère doit présenter son rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

7. LISTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Le Comité demande que le ministère lui présente un rapport sur la situation des recommandations suivantes dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative :

Le Comité recommande donc ce qui suit :

1. Le ministère des Finances doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur le succès de la production électronique des déclarations d'impôt des corporations et sur les mesures prises pour mettre en œuvre un programme de sensibilisation visant à inciter les grandes et petites corporations à adopter cette approche. Le ministère doit présenter son rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

2. Le ministère des Finances doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur les progrès réalisés à l'endroit du rapprochement des bases de données du ministère des Finances et du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises. Le ministère doit présenter son rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

3. Le ministère des Finances doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur les procédures administratives instaurées pour assurer une mise à jour rapide et exacte du rôle d'imposition et du profil des corporations au moyen de l'information reçue. Le ministère doit présenter son rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

4. Le ministère des Finances doit élaborer des procédures pour s'assurer de ne fermer aucun compte qui ne répond pas à tous les critères établis. Plus précisément, un compte ne peut être fermé sauf s'il est établi que la corporation est inactive et qu'elle n'a aucun arriéré d'impôt, même si elle demeure inscrite comme corporation exploitée activement auprès du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises. En d'autres termes, le ministère ne peut fermer le compte d'une corporation qui a des arriérés d'impôt uniquement pour pouvoir radier les montants impayés. Le ministère doit faire rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

5. Le ministère des Finances doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur les progrès de son initiative de suivi visant à régler l'arriéré de corporations qui ont omis de produire des déclarations d'impôt. Le rapport doit contenir une évaluation de la méthode d'application adoptée et de l'impact global (p. ex., le nombre d'entreprises ayant fait l'objet d'une enquête et le nombre de celles qui demeurent en défaut ainsi que le montant total d'impôt perçu et impayé). Le ministère doit présenter son rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

6. Le ministère des Finances doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur les annulations de charte. Ce rapport doit comprendre une évaluation de la méthode d'annulation et indiquer les mesures de suivi appliquées dans les cas de non-conformité prolongée, les poursuites entamées contre les administrateurs des corporations et les amendes et pénalités imposées. Le ministère doit présenter son rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

7. Le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises et le ministère des Finances doivent unir leurs efforts pour inciter les administrateurs et les actionnaires à dissoudre volontairement les corporations inactives. Si une corporation ne produit pas de déclaration d'impôt une année donnée, le ministère des Finances doit joindre à la trousse d'imposition de l'année subséquente un avis informant la corporation que sa charte sera automatiquement annulée après un délai de neuf mois, sauf si le ministère reçoit toutes les déclarations fiscales en retard. Le ministère doit présenter son rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

8. Le ministère des Finances doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur la pertinence de l'étendue de la vérification des petites entreprises effectuée par l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Un examen provincial du programme de vérification fédéral doit déterminer si les objectifs du ministère en matière d'étendue et de vérification sont atteints, et comprendre une évaluation des façons de limiter le fardeau de la conformité pour les petites entreprises tout en optimisant les ressources. En dernier lieu, l'examen doit établir l'efficacité globale de cette approche. Le ministère doit présenter son rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

9. Le ministère des Finances doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur le rendement de la fonction de vérification interne discrétionnaire, en indiquant notamment le nombre de vérifications prévues et effectuées et les résultats pour 2002-2003. Le

ministère doit en outre indiquer le montant de cotisation généré par cette fonction, établi par l'unité de contrôle et d'analyse des vérifications. Le ministère doit présenter son rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

10. Le ministère des Finances doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur les programmes de formation qu'il offre aux vérificateurs dans le domaine de l'imposition des corporations. Le rapport doit fournir des détails sur les ressources que le ministère s'engage à affecter aux programmes de formation au cours des cinq prochaines années. Le ministère doit présenter son rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

11. Le ministère des Finances doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur les mesures prises et sur les résultats obtenus par l'unité de consultation fiscale en ce qui concerne les délais de réponse opportuns aux demandes des clients en matière d'interprétations et de décisions législatives. Le ministère doit présenter son rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

12. La Direction de l'analyse et des politiques macroéconomiques du ministère des Finances doit effectuer des recherches sur l'évitement fiscal des corporations en Ontario ainsi que sur l'incidence de ces recherches sur la réduction de l'écart fiscal et sur l'augmentation de la conformité volontaire. Le ministère doit présenter son rapport au Comité dans les 120 jours civils suivant la date de dépôt de ce document auprès du président de l'Assemblée législative.

NOTES

¹ Le texte d'introduction de chaque section du rapport du Comité est fondé sur le *Rapport annuel 2002* du vérificateur provincial. Dans les sections suivantes, les commentaires d'introduction sont également inspirés du *Rapport annuel 2002* et, dans bien des cas, sont des paraphrases.

² Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (*Hansard*), troisième session, 37^e législature (10 février 2003), p. 63.

³ Cette section est reprise textuellement du *Rapport annuel 2002* du vérificateur provincial (p. 75, 76 et 77), exception faite d'ajustements stylistiques mineurs.

⁴ *Rapport annuel 2002* du vérificateur provincial, p. 77, avec ajustements stylistiques mineurs aux fins d'inclusion dans le rapport du Comité.

⁵ Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (*Hansard*), troisième session, 37^e législature (10 février 2003), p. 74.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Le sous-ministre des Finances a fourni des renseignements supplémentaires au Comité sur les tendances en matière de production fiscale dans une lettre du 17 mars 2003 adressée au Greffier du Comité.

⁹ Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (*Hansard*), troisième session, 37^e législature (10 février 2003), p. 74.

¹⁰ Ibid., p. 75.

¹¹ Ibid., p. 74.

¹² Ibid., p. 75.

¹³ Ibid., p. 74.

¹⁴ Ibid., p. 65.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid., p. 75.

¹⁷ Ibid., p. 65.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid., p. 65 et 66.

²⁰ Ibid., p. 66.

²¹ Ibid.

²² *Rapport annuel 2002* du vérificateur provincial, p. 83.

²³ Ibid., p. 83.

²⁴ Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (*Hansard*), troisième session, 37^e législature (10 février 2003), p. 70 et 73.

²⁵ Ibid., p. 68 et 73.

²⁶ Lettre du sous-ministre des Finances au Greffier du Comité permanent des comptes publics, en date du 17 mars 2003, concernant les audiences du 12 février 2003 sur le rapport de vérification 2002 sur l'imposition des corporations.

²⁷ Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (*Hansard*), troisième session, 37^e législature (10 février 2003), p. 68.

²⁸ Ibid., p. 66.

²⁹ Ibid.

³⁰ D'après le ministère, l'annulation des chartes est une étape importante parce qu'elle signifie, entre autres, la confiscation des actifs de l'entreprise en faveur de la Couronne, une perte d'assurance responsabilité limitée et l'impossibilité pour la corporation de déduire ses pertes fiscales, le cas échéant. (Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (*Hansard*), 10 février 2003, p. 66).

³¹ Les corporations dispensées de produire une déclaration d'impôt doivent satisfaire à certains critères, par exemple, produire une déclaration auprès de l'ADRC, n'avoir aucun revenu imposable en Ontario sur lesquelles elles doivent payer de l'impôt et n'être pas assujetties à l'impôt minimal des corporations de l'Ontario. Source : Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (*Hansard*), troisième session, 37^e législature (10 février 2003), p. 66.

³² Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (*Hansard*), troisième session, 37^e législature (10 février 2003), p. 66.

³³ Ibid., p. 66.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid., p. 65 et 66.

⁴¹ Ibid., p. 66 et 67.

⁴² Ibid., p. 67.

⁴³ Ibid., p. 66.

⁴⁴ Ibid., p. 65.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid., p. 68.

⁴⁸ Ibid., p. 73.

⁴⁹ Ibid., p. 69.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

⁵² *Rapport annuel 2002 du vérificateur provincial*, p. 82.

⁵³ Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (*Hansard*), troisième session, 37^e législature (10 février 2003), p. 73.

⁵⁴ Ibid., p. 68.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid., p. 69.

⁵⁷ Ibid., p. 70.

⁵⁸ *Rapport annuel 2002 du vérificateur provincial*, p. 82.

⁵⁹ Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (*Hansard*), troisième session, 37^e législature (10 février 2003), p. 69.

⁶⁰ Ibid., p. 68.

⁶¹ Ibid., p. 67.

⁶² Ibid., p. 66 et 67.

⁶³ Ibid., p. 67.

⁶⁴ Ibid., p. 70.

⁶⁵ Ibid., p. 69.

⁶⁶ Ibid., p. 70.

⁶⁷ Ibid., p. 70 et 71.

⁶⁸ Ibid., p. 70.

⁶⁹ Ibid., p. 68.

⁷⁰ Ibid., p. 70.

⁷¹ Ibid., p. 67.

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid., p. 67.

⁷⁴ Ibid., p. 71.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ *Rapport annuel 2002 du vérificateur provincial*, p. 87.

⁷⁸ Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (*Hansard*), troisième session, 37^e législature (10 février 2003), p. 71.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid., p. 75.

⁸¹ Ibid., p. 71 et 76.

⁸² Ibid., p. 71.

⁸³ Ibid., p. 67.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid., p. 73.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid., p. 76.

⁸⁸ Ibid., p. 76 et 77.

⁸⁹ Ibid., p. 68.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid., p. 72.

⁹² Ibid.

